



# Assemblée générale

Distr. générale  
4 septembre 2013  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-huitième session

Point 69 b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Promotion et protection des droits de l'homme :**  
**questions relatives aux droits de l'homme,**  
**y compris les divers moyens de mieux assurer**  
**l'exercice effectif des droits de l'homme**  
**et des libertés fondamentales**

## **Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression**

### **Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport présenté par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, M. Frank La Rue, en application de la résolution [16/4](#) du Conseil des droits de l'homme.

---

\* [A/68/150](#).



## **Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression**

### *Résumé*

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial met l'accent sur le droit d'accès à l'information. Il décrit la façon dont ce droit est défini dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et souligne ses liens avec le droit à la vérité. Dans ce cadre, il passe en revue les restrictions admissibles à l'accès à l'information, notamment les exceptions justifiées par des préoccupations sécuritaires nationales. Il décrit les principes qui peuvent orienter la conception et la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information et examine, sur la base des données d'expérience disponibles, les obstacles rencontrés couramment dans ce domaine. Il formule des recommandations pour une meilleure prise en compte des normes internationales en matière des droits de l'homme dans les lois et pratiques nationales visant à favoriser l'accès à l'information.

## I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, en application de la résolution 16/4 du Conseil des droits de l'homme. Il porte essentiellement sur le droit d'accès à l'information et ses liens avec le droit à la vérité.

2. Les normes mondiales et régionales en matière de droits de l'homme garantissent non seulement le droit de partager librement des informations, mais aussi le droit de rechercher et de recevoir librement des informations dans le cadre de la liberté d'expression. Le droit d'accès à l'information est l'un des éléments centraux du droit à la liberté d'opinion et d'expression, tel que défini par la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 19), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 19 2) ) et les traités régionaux relatifs aux droits de l'homme .

3. Les obstacles à l'accès à l'information peuvent nuire à la jouissance des droits civils et politiques ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels. Les principes de base de la gouvernance démocratique, comme la transparence, la responsabilisation des pouvoirs publics ou la promotion des processus décisionnels participatifs, sont pratiquement inapplicables sans un accès adéquat à l'information. Pour combattre la corruption et y remédier, par exemple, il faut adopter des procédures et des règlements qui permettent aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de leur administration publique<sup>1</sup>. Dans cette optique, les engagements mondiaux en faveur du développement témoignent aussi du rôle central de l'accès à l'information; par exemple, dans son récent rapport (A/67/890, annexe), le Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015 appelle de ses vœux une « révolution de la transparence ».

4. Les cadres législatifs nationaux reflètent de plus en plus cette analyse et protègent ce droit en consacrant le droit du public de rechercher et de recevoir des informations détenues par l'État, ainsi que les procédures à suivre pour ce faire. Au cours des deux dernières décennies, de nouveaux instruments destinés à protéger le droit à l'information ont été adoptés dans plus de 50 pays. Cette tendance est souvent allée de pair avec les transitions démocratiques récentes et témoigne à l'évidence de la participation beaucoup plus active des organisations de la société civile à la vie publique partout dans le monde.

5. Dans le présent rapport, une attention particulière est accordée aux liens entre le droit d'accès à l'information et le droit à la vérité. L'élucidation des violations passées et présentes des droits de l'homme nécessite souvent la divulgation d'informations détenues par une multitude d'entités étatiques. En fin de compte, assurer l'accès à l'information est une première étape dans la promotion de la justice et de la réparation, notamment au lendemain de périodes d'autoritarisme. Dans les sections qui suivent, le Rapporteur spécial décrit la façon dont le droit à la vérité et le droit d'accès à l'information ont été consacrés dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que par la jurisprudence. Dans ce

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, l'article 10 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale, annexe).

cadre, il passe aussi en revue les restrictions admissibles au droit d'accès à l'information, y compris celles visant la protection de la sécurité nationale.

6. En outre, compte tenu des expériences récentes en matière d'adoption de lois nationales sur le droit à l'information, le Rapporteur spécial rappelle les principes de base élaborés pour orienter la conception et la mise en œuvre de ces lois et examine certains des obstacles qui entravent couramment l'accès du public à l'information. Il conclut en formulant des recommandations pour une meilleure prise en compte des normes internationales relatives aux droits de l'homme dans les nouvelles normes et pratiques destinés à favoriser l'accès à l'information.

## **II. Activités du Rapporteur spécial**

7. Pendant la période considérée, le Rapporteur spécial a continué de participer à des réunions nationales et internationales consacrées au droit à la liberté d'opinion et d'expression. En juin 2013, il a présenté son rapport annuel au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/23/40), dans lequel il traite de la question de l'impact de la surveillance de masse des communications sur le droit à la vie privée et sur la liberté d'expression.

8. Le Rapporteur spécial s'est rendu en mission au Monténégro du 11 au 17 juin et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine du 18 au 21 juin. Ses conclusions préliminaires sur les deux missions figurent dans les communiqués de presse de fin de mission; un rapport complet sera soumis au Conseil des droits de l'homme en 2014. En janvier 2013, les autorités indonésiennes ont invité le Rapporteur spécial à venir dans le pays, mais, quelques jours seulement avant la date de départ convenue, elles ont demandé que la visite soit reportée. Le Rapporteur spécial regrette de n'avoir toujours pas reçu de réponse à sa demande de nouvelles dates au moment de la préparation du présent rapport. En 2011, le Gouvernement pakistanais a également adressé une invitation au Rapporteur spécial, mais les dates de cette visite n'ont pas encore été arrêtées. Le Gouvernement italien a invité le Rapporteur spécial à se rendre dans le pays la première quinzaine de novembre 2013.

9. Au moment de la soumission du présent rapport, les États suivants n'avaient pas encore répondu aux demandes de visite du Rapporteur spécial : Iran (République islamique d') (demande adressée en février 2010); Sri Lanka (demande adressée en juin 2009); Thaïlande (demande adressée en 2012), Ouganda (demande adressée en mai 2011) et Venezuela (République bolivarienne du) (demande adressée en 2003 et en 2009).

10. En mai, le Rapporteur spécial a participé à la Conférence internationale pour la Journée mondiale de la liberté de la presse 2013, qui s'est tenue à San José, et a profité de l'occasion pour tenir des réunions de travail sur les mécanismes de protection des journalistes au Brésil, en Colombie, au Honduras et au Mexique. Toujours en mai, il s'est rendu en Uruguay pour participer aux discussions sur la nouvelle législation relative aux services audiovisuels. En juillet, il a participé à un forum public organisé par la New America Foundation à Washington, au cours duquel l'impact de la surveillance par l'État des communications a été examiné.

11. Aux fins du présent rapport, le Rapporteur spécial a passé en revue les études pertinentes et consulté des experts sur le droit d'accès à l'information et le droit à la vérité. Il a organisé deux consultations d'experts portant sur les liens entre le droit

d'accès à l'information et le droit à la vérité. La première a eu lieu à Washington en mai et la seconde à Mexico en juillet. En mai, le Rapporteur spécial a participé à une réunion d'experts sur le droit à l'information et la sécurité nationale, organisée à Pretoria par l'Open Society Justice Initiative, qui a débouché sur la présentation des Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information<sup>2</sup>.

### III. Le droit à la vérité et le droit d'accès à l'information

#### A. Le droit à la vérité

12. Historiquement, et notamment dans les pays où ont été commises des violations graves et systématiques des droits de l'homme, le manque d'accès à l'information et, souvent, la circulation de fausses informations, posent des problèmes majeurs aux gouvernements suivants et à la société dans son ensemble, lorsqu'ils cherchent à faire la lumière sur les faits passés et ils représentent également un obstacle important dans le processus de justice transitionnelle. Au fil des années, et surtout après les transitions démocratiques vécues par les pays d'Amérique latine et d'Europe de l'Est, dans les années 80 et 90, le « droit à la vérité » a été reconnu dans plusieurs forums et documents comme un droit à part entière.

13. En 2011, lorsqu'il a donné expressément mandat pour la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, le Conseil des droits de l'homme a insisté sur l'importance d'une approche globale, intégrant toute la gamme des mesures judiciaires et non judiciaires, en vue, notamment, d'assurer le respect de l'obligation de rendre compte, de servir la justice, d'offrir des recours aux victimes et de promouvoir l'apaisement et la réconciliation (résolution 18/7 du Conseil des droits de l'homme).

14. Au niveau national, le droit à la vérité peut être assimilé au « droit de savoir », au « droit d'être informé » ou à la « liberté d'information. Dans sa résolution 12/12, la dernière qu'il ait adoptée sur le droit à la vérité, le Conseil des droits de l'homme insiste sur le droit du public et des individus d'avoir accès, dans toute la mesure possible, aux renseignements concernant les actes et les processus de prise de décisions de leur gouvernement.

15. Les organes et mécanismes internationaux chargés de défendre les droits de l'homme ont reconnu et développé le droit à la vérité comme un droit à part entière. Le principe 4 de l'Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité (E/CN.4/2005/102/Add.1) souligne qu'indépendamment de toute action en justice, les victimes ont le droit de connaître la vérité. La Cour interaméricaine des droits de l'homme comme la Commission interaméricaine des droits de l'homme ont souligné l'importance de ce droit, indépendamment des poursuites judiciaires. La Commission interaméricaine a déclaré que le droit de connaître la vérité est un droit collectif qui garantit à la société l'accès à l'information, indispensable au fonctionnement des systèmes démocratiques, et est également un droit privé pour les

<sup>2</sup> Disponible sur le site : [www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles](http://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles).

familles des victimes, pouvant représenter pour celles-ci une forme de compensation, notamment lorsque des lois d'amnistie sont adoptées<sup>3</sup>.

16. La Cour européenne des droits de l'homme a également reconnu l'importance du droit des victimes et de leurs familles de connaître la vérité, notamment concernant les circonstances ou événements entourant des violations graves des droits fondamentaux, comme le droit à la vie<sup>4</sup>.

17. Bien que la jurisprudence du droit à la vérité ait généralement trait à des situations dans lesquelles la justice n'a pas été rendue et les préjudices n'ont pas été réparés, le droit à la vérité est étroitement associé au droit d'accès à l'information.

## B. Le droit d'accès à l'information

18. Le droit de rechercher et de recevoir des informations est un élément essentiel du droit à la liberté d'expression. Il s'agit, comme l'indique un précédent rapport du Rapporteur spécial, d'un droit à part entière et d'un des droits sous-jacents à toute société libre et démocratique (E/CN.4/2000/63, par. 42). Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial a donc réalisé plusieurs études portant sur certains aspects de sa mise en œuvre (voir, par exemple, E/CN.4/1999/64, E/CN.4/2000/63, E/CN.4/2003/67, E/CN.4/2005/64, A/HRC/11/4 et A/HRC/17/27). Dans des rapports plus récents, il met l'accent sur les droits et les restrictions concernant l'accès à l'Internet, qui sont, à maints égards, étroitement liés au droit de rechercher et recevoir des informations (A/HRC/17/27, sect. II à VI, et A/66/290, sect. III à V).

19. Le droit d'accès à l'information comporte de nombreux aspects. Il concerne à la fois le droit général du public d'avoir accès aux informations d'intérêt général venant d'une diversité de sources et le droit des médias d'accéder aux informations qu'ils demandent, ainsi que le droit des individus de rechercher et de recevoir des informations d'intérêt général et des informations les concernant qui peuvent avoir une incidence sur leurs droits individuels. Comme indiqué précédemment, le droit à la liberté d'opinion et d'expression facilite la jouissance d'autres droits (A/HRC/17/27, par. 22) et l'accès à l'information est souvent indispensable aux individus cherchant à donner effet à d'autres droits.

20. En outre, les autorités publiques agissant en tant que représentants de la population dans son ensemble et fournissant ainsi un « bien public », leurs décisions et leurs actions devraient en principe être transparentes. Une culture du secret n'est acceptable que dans des cas très exceptionnels, lorsque la confidentialité est essentielle à l'efficacité de leur travail. Le public a donc tout intérêt à la divulgation de certains types d'informations. Par ailleurs, l'accès à certains types d'information peut influencer sur la jouissance par les individus d'autres droits. Dans de tels cas, l'information ne peut être refusée que dans des circonstances très exceptionnelles, voire jamais.

21. Une dimension particulière du droit de rechercher et de recevoir des informations concerne l'accès aux informations sur les violations des droits de

<sup>3</sup> Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Lucio Parada Cea et autres c. El Salvador*, rapport n° 1/99, affaire 10 480, 27 janvier 1999, par. 151.

<sup>4</sup> Cour européenne des droits de l'homme *Association « 21 décembre 1989 » et autres c. Roumanie*, requêtes n° 33810/07 et 18817/08, arrêt du 24 mai 2011, par. 135, et *Janowiec et autres c. Russie*, requêtes n° 55508/07 et 29520/09, arrêt du 16 avril 2012, par. 150 à 167.

l'homme. Cet accès, qui détermine souvent le niveau de jouissance des autres droits, est un droit à part entière et, à ce titre, est couvert par plusieurs instruments et documents relatifs aux droits de l'homme. Il a également fait l'objet de décisions et de rapports émanant de divers mécanismes et organes de défense des droits de l'homme.

22. Ainsi, l'article 6 de Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (appelée aussi Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme), adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 53/144, prévoit expressément l'accès à l'information sur les droits de l'homme, affirmant que chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, a) de détenir, de rechercher, d'obtenir, de recevoir et de conserver des informations sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, en ayant notamment pleinement accès aux informations quant à la manière dont il est donné effet à ces droits et libertés dans les systèmes législatif, judiciaire ou administratif nationaux internes, et b) conformément aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux autres instruments internationaux applicables, de publier, de communiquer à autrui ou de diffuser librement des idées, des informations et des connaissances sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.

23. Ceux qui cherchent à accéder à des informations sur des violations des droits de l'homme ont cependant souvent été confrontés à plusieurs obstacles, notamment lors que sont en cause des violations passées, graves et systématiques. La réticence des autorités à s'acquitter de leur obligation d'enquêter de manière adéquate sur ces faits empêche souvent les personnes concernées d'avoir accès à l'information. À diverses reprises, les pouvoirs publics ont également refusé de divulguer des informations en arguant de la nécessité de protéger la sécurité nationale.

### **C. L'accès aux informations sur les violations des droits de l'homme**

24. Le droit à la vérité et le droit d'accès à l'information sont clairement interconnectés. Le droit de rechercher et de recevoir des informations sur les violations des droits de l'homme ne se limite pas aux violations passées, graves et systématiques; les pays qui ont connu de telles situations ont toutefois été confrontés à des difficultés particulières à cet égard et, dans plusieurs cas, ont mis en place des procédures et des normes pour y remédier.

25. La pratique des disparitions forcées, qui a atteint une gravité et une ampleur sans précédent sous les régimes au pouvoir en Amérique latine à compter des années 60 et le combat engagé ultérieurement par les familles des disparus et la société en général pour connaître le sort des victimes, enquêter sur les faits et sanctionner leurs auteurs, ont été initialement au centre du développement du droit à la vérité. Le pouvoir judiciaire des pays où ces actes se sont produits était totalement impuissant à enquêter sur ces faits lorsque ces régimes étaient en place. En outre, beaucoup de ces pays ont adopté des lois d'amnistie, qui ont non seulement assuré l'impunité aux auteurs, mais ont aussi entravé la réalisation d'enquêtes par les systèmes judiciaires.

26. Pour tenter de remédier à ce problème, en particulier depuis les années 80, de nombreux pays ont mis en place des commissions d'enquête, plus connues sous le nom de « commissions de la vérité », avec pour mission, dans la plupart des cas, de mener des enquêtes, de rendre publiques leurs conclusions et de formuler des recommandations concernant les réparations et la réconciliation. Ces commissions ont largement rendu compte à la fois des circonstances générales qui ont entraîné et entouré les violations des droits de l'homme ainsi que des cas individuels. Elles ont été créées initialement en Amérique latine après l'effondrement des régimes militaires ou à la fin de conflits armés ayant donné lieu à des violations de grande ampleur, graves et systématiques des droits de l'homme, comme les exécutions extrajudiciaires, les disparitions forcées, voire le génocide.

27. En outre, les systèmes existants de protection des droits de l'homme, tant aux niveaux international que régional, ont été confrontés, à plusieurs reprises, à la question de l'accès à l'information dans le contexte de violations des droits de l'homme et ont, au fil des ans, défini les obligations des États concernant plusieurs aspects de ce droit.

#### **D. L'obligation d'informer le public et la dimension collective du droit à la vérité**

28. Le Rapporteur spécial rappelle que, comme indiqué par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 34 (2011), pour donner effet au droit à la liberté d'expression, les États parties devraient entreprendre activement de mettre dans le domaine public toute information détenue par le gouvernement qui est d'intérêt général et devraient aussi établir les procédures nécessaires permettant d'obtenir l'accès à cette information ([CCPR/C/GC/34](#), par.19).

29. En outre, face à des violations graves des droits de l'homme, une obligation particulière s'impose aux États d'informer non seulement les victimes et leurs familles, mais aussi la société dans son ensemble de ce qui s'est passé.

30. Dans ce contexte, la réalisation d'enquêtes judiciaires sur les violations des droits de l'homme est une responsabilité fondamentale de l'État et un important point de départ pour donner effet au droit à la vérité. L'enquête judiciaire sur des cas individuels n'est pas suffisante en soi, cependant; le droit à la vérité implique non seulement la clarification des circonstances immédiates de violations particulières, mais aussi la clarification du contexte général, des politiques, des déficiences institutionnelles et des décisions qui ont permis que ces violations soient commises. En outre, la concrétisation du droit à la vérité peut exiger la diffusion d'informations sur les violations afin de rétablir la confiance dans les institutions publiques et de garantir que de tels événements ne se reproduisent pas.

31. Les organes mondiaux et régionaux de protection des droits de l'homme ont cherché à garantir le droit à la vérité tant du point de vue individuel (droit des victimes et de leurs familles de connaître la vérité sur les violations affectant leur vie) que du point de vue collectif (droit de la société dans son ensemble de savoir et obligation des États d'informer la société des violations passées).

32. La Cour interaméricaine a maintes fois reconnu ce droit<sup>5</sup>. En outre, les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire prévoient, à titre de mesure de réparation, la vérification des faits et la divulgation complète et publique de la vérité, dans la mesure où cette divulgation n'a pas pour conséquence un nouveau préjudice, ainsi que l'inclusion, dans la formation au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire et dans le matériel d'enseignement à tous les niveaux, d'informations précises sur les violations qui se sont produites [résolution de l'Assemblée générale 60/147, annexe, par. 22 b) et h)].

34. L'ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, mis à jour en 2005 par l'expert indépendant désigné à cet effet (A/CN.4/2005/102/Add.1), prévoit également l'obligation des États d'informer la société de ce qui s'est passé et reconnaît le droit inaliénable de connaître la vérité (principe 2), insistant également sur la nécessité de préserver les archives et d'en faciliter l'accès (principes 14 et 15).

34. L'ensemble de principes souligne également que « la connaissance par un peuple de l'histoire de son oppression appartient à son patrimoine et, comme telle, doit être préservée par des mesures appropriées au nom du devoir incombant à l'État de conserver les archives et les autres éléments de preuve se rapportant aux violations des droits de l'homme et du droit humanitaire et de contribuer à faire connaître ces violations, et que ces mesures ont pour but de préserver de l'oubli la mémoire collective ».

35. Ces principes définissent les garanties nécessaires pour que le droit à la vérité puisse prendre forme, parmi lesquelles figurent les procédures judiciaires et non judiciaires et les principes généraux détaillés pour la mise en place et le fonctionnement des « commissions de la vérité » (principes 6 à 13).

36. Comme mentionné ci-dessus, le droit à la vérité exerce une influence et a de nombreuses incidences sur d'autres droits; par exemple, a) il fait lui-même partie de la réparation des préjudices subis par les victimes et leurs familles et il permet de rendre hommage à la mémoire des victimes; b) il constitue la première étape dans l'élimination de l'impunité et la lutte pour faire prévaloir le droit à la justice et à réparation; c) il contribue à la garantie de non-répétition; d) il joue un rôle essentiel pour l'individu, sa réinsertion sociale et sa santé mentale; e) il fait partie intégrante de la reconstruction du réseau de relations sociales, de la coexistence pacifique et de la réconciliation; et f) il est indissociable du patrimoine historique d'une nation, se prêtant donc à des recherches théoriques et au journalisme d'investigation. Seuls ceux qui peuvent affronter pleinement leur passé sont vraiment libres de construire leur avenir.

37. Comme mentionné ci-dessus, l'État a l'obligation de divulguer des informations, notamment certains types d'informations, telles que celles concernant

<sup>5</sup> Voir par exemple : *Bámaca Velásquez c. Guatemala*, arrêt du 22 février 2002, séries C, n° 9, par. 76 et 77; *Carpio-Nicolle et autres c. Guatemala*, arrêt du 22 novembre 2004, séries C, n° 117, par. 128; *Gomes Lund et autres (« Guerrilha do Araguaia ») c. Brésil*, arrêt du 24 novembre 2010, séries C, n° 219, par. 200; *Massacres d'El Mozote et lieux limitrophes c. El Salvador*, arrêt du 25 octobre 2012, séries C, n° 252, par. 320; et *García et famille c. Guatemala*, arrêt du 29 novembre 2012, séries C, n° 8, par. 176.

des violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire. Il s'agit clairement d'informations d'intérêt général, pour lesquelles il existe une forte présomption de divulgation. L'intérêt général supérieur de la divulgation d'informations concernant des violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire, en plus de l'obligation des États de prendre des mesures proactives pour assurer la préservation et la diffusion de ces informations, sont généralement reconnus. Des restrictions à ces obligations, en particulier dans des situations de justice transitionnelle, ne peuvent être invoquées que dans des circonstances très particulières.

38. Par sa résolution 65/196, l'Assemblée générale a proclamé le 24 mars Journée internationale pour le droit à la vérité en ce qui concerne les violations flagrantes des droits de l'homme et pour la dignité des victimes, en mémoire du travail et des valeurs de Mgr Oscar Arnulfo Romero du Salvador, tué en 1980. Dans le message qu'il a prononcé à l'occasion de cette journée en 2013<sup>6</sup>, le Secrétaire général a souligné la dimension individuelle et collective du droit à la vérité, déclarant que « le droit à la vérité est un droit à la fois individuel et collectif. En effet, chaque victime a le droit de connaître la vérité sur les violations qu'elle a subies, mais la vérité doit également être diffusée à plus grande échelle afin que celles-ci ne se reproduisent pas. »

## **E. Le droit des victimes et de leurs familles d'accéder à l'information**

39. Le droit de rechercher et de recevoir des informations couvre le droit des individus d'accéder à des informations générales et, plus particulièrement, à des informations d'intérêt public pouvant contribuer au débat public<sup>7</sup>. Un autre aspect de ce droit est celui de l'accès des personnes aux données individuelles détenues par les autorités publiques<sup>8</sup>.

40. Face aux violations des droits de l'homme, et surtout dans les cas de violations graves, le droit des victimes et de leurs familles d'accéder à l'information peut revêtir plusieurs aspects. Tout d'abord, l'accès à l'information sur les circonstances entourant une violation des droits de l'homme est souvent indispensable pour donner effet à d'autres droits, comme le droit à la défense, la garantie d'un procès équitable et le droit à un recours. En outre, l'élucidation de ce qui s'est passé est en soi un élément de réparation pour les victimes et les membres de leur famille<sup>9</sup>. Enfin, dans certains cas de violations, comme les disparitions forcées, les violations se poursuivent et ne cessent que lorsque les membres de la famille sont en mesure d'établir les faits et de déterminer le sort des personnes disparues. Le fait qu'un État refuse de fournir des informations ou fournissent de fausses informations constitue

<sup>6</sup> Disponible sur le site : <http://www.un.org/en/events/righttotruthday/index.shtml>.

<sup>7</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Youth Initiative for Human Rights c. Serbie*, requête n° 48135/06, arrêt du 25 juin 2013, par. 24, et *Claude Reyes et autres c. Chili*, arrêt du 19 septembre 2006, séries C, n° 51, par. 77 et 87; et observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, (CCPR/C/GC/34), par. 18 et 19),

<sup>8</sup> Observation générale n°34 du Comité des droits de l'homme, par. 18.

<sup>9</sup> Voir par exemple: l'article 16 des Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (annexe de la résolution 60/147, Assemblée générale), qui inclut, parmi les mesures de réparation, la vérification des faits et la divulgation complète et publique de la vérité.

une violation supplémentaire car il prolonge et aggrave l'angoisse, en plus de la douleur morale et affective.

41. Les organes de défense des droits de l'homme aux niveaux mondial et régional ont dans un certain nombre de cas conclu que les États doivent mener des enquêtes et fournir des informations sur les violations graves des droits de l'homme aux victimes ou aux membres de leur famille et, en particulier, veiller à ce que les responsables ne restent pas impunis et que les victimes obtiennent réparation devant les tribunaux<sup>10</sup>.

42. La Cour interaméricaine a développé une jurisprudence concernant les divers aspects du droit de savoir et de rechercher et de recevoir des informations dans le contexte des violations des droits de l'homme. Elle a toujours reconnu aux victimes et à leurs familles le droit d'accéder aux informations concernant les violations subies. Dans ses conclusions, elle a souvent associé le droit de rechercher et de recevoir des informations aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux obligations de l'État, comme l'obligation de « protéger et de garantir » les droits de l'homme et le droit à la protection judiciaire, à un procès équitable et à l'application en bonne et due forme des procédures prévues<sup>11</sup>.

43. La Cour interaméricaine a conclu récemment que les violations du droit à la vérité peuvent constituer une violation du droit d'accès à l'information énoncé à l'article 13 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, qui reconnaît la liberté d'expression<sup>12</sup>.

44. Comme indiqué ci-dessus, le droit des victimes et de leurs familles d'accéder aux informations et de connaître la vérité comporte différents aspects et principes.

45. Dans ses considérations, la Cour a souligné que l'État doit faire montre d'une diligence raisonnable dans la recherche et la communication d'informations. Par exemple, elle est d'avis que l'État ne peut pas invoquer la protection en arguant de la non existence des documents demandés, mais, au contraire, doit préciser la raison du refus de la mise à disposition des informations demandées et démontrer qu'il a pris toutes les mesures en son pouvoir pour s'assurer que les informations recherchées n'existent effectivement pas. En outre, la Cour a estimé qu'il est essentiel, pour garantir le droit à l'information, que les pouvoirs publics mènent les actions nécessaires de bonne foi et avec diligence pour donner effet à ce droit, surtout lorsqu'il s'agit du droit à la vérité concernant des cas de violations flagrantes

<sup>10</sup> Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, *Ali Bashasha et Hussein Bashasha c. Jamahariya arabe lybienne*, communication n° 1776/2008 (adoptée le 20 octobre 2010, 100<sup>e</sup> session), para. 9; Cour européenne des droits de l'homme; *Tanis et autres c. Turquie*, requête n° 65899/01, arrêt du 2 août 2005, par. 225, et *Aksoy c. Turquie*, requête n° 21987/93, arrêt du 18 décembre 1996, par. 98; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Massacres d'El Mozote et lieux limitrophes c. El Salvador*, arrêt du 25 octobre 2012, séries C, n° 252, par. 242; et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Zimbabwe Human Rights NGO Forum c. Zimbabwe*, communication n° 245/2002, arrêt du 21 mai 2006, par. 211 et 215.

<sup>11</sup> Voir par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Bámaca Velásquez c. Guatemala*, arrêt du 22 février 2002, séries C, n° 91, par. 76 et 77; *Blake c. Guatemala*, arrêt du 24 janvier 1998, séries C, n° 36, par. 97; *Barrios Altos c. Pérou*, arrêt du 14 mars 2001, séries C, n° 75, par. 43; *Almonacid Arellano et autres c. Chili*, arrêt du 26 septembre 2006, séries C, n° 154, par. 126; et *Massacres d'El Mozote et lieux limitrophes c. El Salvador*, arrêt du 25 octobre 2012, séries C, n° 252, par. 298.

<sup>12</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Gomes Lund et autres (« Guerrilha do Araguaia ») c. Brésil*, arrêt du 24 novembre 2010, séries C, n° 219, par. 225,

des droits de l'homme, comme les disparitions forcées et les exécutions extrajudiciaires dans l'affaire en question<sup>13</sup>.

46. La Cour a également considéré que les procédures judiciaires sont essentielles pour le droit à la vérité, estimant que les États peuvent mettre en place des commissions de la vérité, qui contribuent à la création et à la préservation de la mémoire historique, à l'élucidation des faits et à la détermination des responsabilités institutionnelles, sociales et politiques au cours de certaines périodes de l'histoire collective. Néanmoins, elle a estimé que l'établissement de tels organes ne remplace pas l'obligation de l'État d'établir la vérité par le biais de procédures judiciaires ni son obligation d'ouvrir et de diligenter des enquêtes pénales afin de déterminer les responsabilités, et ne saurait se substituer à ces obligations<sup>14</sup>.

47. Enfin, la diffusion de fausses informations a été considérée dans certains cas comme une violation en soi, surtout quand des individus ou des groupes d'individus sont soumis à « des propos haineux, à la stigmatisation, au mépris du public, à la persécution ou à la discrimination » du fait de déclarations publiques de fonctionnaires<sup>15</sup>.

## F. Les restrictions au droit d'accès à l'information

48. Comme les autres aspects du droit à la liberté d'expression, le droit à l'information est soumis à des restrictions. L'article 19 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques définit les domaines dans lesquels des restrictions sont admissibles. Celles-ci, ainsi que les conditions dans lesquelles elles peuvent être appliquées, ont été examinées en détail par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 34 (CCPR/C/GC/34, par. 22).

49. Dans des rapports précédents, le Rapporteur spécial a passé en revue les restrictions au droit à la liberté d'opinion et d'expression et proposé un ensemble de principes généraux permettant de déterminer les conditions qui doivent être remplies pour que soit admise une limitation ou une restriction à la liberté d'expression, qu'il considère comme généralement applicable (A/HRC/14/23, par. 79, et A/67/357, par. 41-46).

50. L'idée générale est que toutes les informations en la possession de l'État appartiennent au public, avec des exceptions limitées et qualifiées, qui doivent être justifiées par les autorités étatiques. Néanmoins, l'application de restrictions au droit d'accès à des informations sur les violations des droits de l'homme soulève plusieurs problèmes spécifiques qui exigent une analyse plus approfondie.

51. Le Rapporteur spécial tient à rappeler que lorsqu'un État impose des restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'expression, ces restrictions ne doivent pas compromettre le droit lui-même<sup>16</sup>, encore moins lorsque les informations

<sup>13</sup> Ibid., par. 211.

<sup>14</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Massacres d'El Mozote et lieux limitrophes c. El Salvador*, arrêt du 25 octobre 2012, séries C, n° 252, par. 298.

<sup>15</sup> Voir par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Ríos et autres c. Venezuela*, arrêt du 28 janvier 2009, séries C, n° 194, par. 148 et 149; *Perozo et autres c. Venezuela*, arrêt du 28 janvier 2009, séries C, n° 195, par. 160; et *Frères Gómez-Paquiyaury c. Pérou*, arrêt du 8 juillet 2004, par. 182..

<sup>16</sup> Voir A/HRC/14/23, par. 79 a) et observation générale n° 34, par. 35 du Comité des droits de l'homme.

demandées ont trait à des violations des droits de l'homme. Les lois imposant des restrictions doivent être accessibles, concrètes, claires et sans équivoque, et être compatibles avec le droit international relatif aux droits de l'homme. Elles doivent également satisfaire strictement aux critères de nécessité et de proportionnalité<sup>17</sup>.

52. Pour qu'une restriction soit nécessaire, elle doit être fondée sur l'une des raisons justifiant une mesure restrictive reconnues par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et répondre à un besoin public ou social impérieux. Toute restriction doit être proportionnée à l'objectif légitime et ne pas être plus contraignante que nécessaire pour atteindre l'objectif recherché ou pour protéger le droit.

53. Quand un État invoque un motif légitime pour justifier une restriction à la liberté d'expression, il doit démontrer de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace imminente ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la mesure particulière prise, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression (ou l'information à divulguer) et la menace alléguée<sup>18</sup>.

54. Par ailleurs, la législation nationale doit prévoir la possibilité de demander un examen en cas de refus de communiquer des informations. Cet examen doit inclure un contrôle juridictionnel rapide, complet et efficace de la validité de la restriction par un tribunal indépendant (A/HRC/14/23, par. 79; voir également A/HRC/16/48, par. 39.).

55. Dans plusieurs cas, les États ont continué à limiter l'accès aux informations concernant les agissements des régimes précédents, même si ceux-ci avaient eu lieu plusieurs années auparavant. Faute d'une justification détaillée, les allégations selon lesquelles la divulgation d'informations concernant ces violations passées peut compromettre la sécurité nationale, sont peu crédibles. Le Rapporteur spécial estime qu'il est difficile de justifier que l'intérêt public continue réellement d'exiger de limiter l'accès à des éléments qui avaient été classés secrets sous des régimes précédents<sup>19</sup>. Comme on l'a noté, les autorités des pays où se déroule un processus de justice transitionnelle ont l'obligation particulière de veiller activement à la préservation et à la diffusion des informations sur les violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire qui ont eu lieu par le passé.

## G. Sécurité nationale et droit d'accès à l'information

56. La protection de la sécurité nationale est mentionnée expressément dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme comme une raison acceptable de restreindre un certain nombre de libertés, notamment la liberté d'expression. Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, les restrictions à l'exercice des libertés fondamentales, y compris toutes les restrictions possibles au droit d'accès à l'information, doivent toujours être clairement et objectivement prévues par la loi et doivent également satisfaire aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> A/HRC/14/23, par. 79 c), d) et g) et observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme.

<sup>18</sup> Voir observation générale n° 34, par. 35, du Comité des droits de l'homme.

<sup>19</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Turek c. Slovaquie*, requête n° 57986/00, arrêt du 14 février 2006, par. 115,

<sup>20</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34, par. 22.

57. L'invocation récurrente des préoccupations de sécurité nationale pour expliquer le refus de donner accès à divers types d'informations justifie la nécessité d'analyser attentivement la mise en avant de la confidentialité pour de tels motifs. Le secret généralisé justifié par des impératifs de sécurité nationale est particulièrement problématique dans le cadre des enquêtes sur des violations des droits de l'homme, car il peut être l'un des principaux obstacles à la clarification des responsabilités et à l'établissement des conséquences de graves violations, pouvant au final faire entrave à la promotion de la justice et à la réparation des préjudices.

58. Bien que la sécurité nationale soit une préoccupation légitime des États, l'un des principaux problèmes qui se posent lorsque des informations sont classifiées pour des raisons de « sécurité nationale » est que le processus manque souvent de transparence dans son ensemble. Dans les cas de violations des droits de l'homme, il peut arriver que ceux qui décident de protéger ces informations appartiennent, ou soient liés, aux entités qui sont soupçonnées d'avoir commis ces violations. Le refus persistant de communiquer des informations sur les violations des droits de l'homme, pouvant impliquer des organismes chargés de la sécurité nationale, affaiblit souvent la confiance du public dans ces institutions, rendant finalement caduque la justification alléguée de la protection du secret.

59. Dans ce contexte, la Cour interaméricaine a déclaré qu'en matière de violations des droits de l'homme, les autorités publiques ne peuvent pas recourir à des subterfuges tels que déclarer que l'information est un secret d'État ou confidentielle, ou invoquer des motifs d'intérêt public ou de sécurité nationale pour refuser de communiquer les renseignements requis par les autorités judiciaires ou administratives chargées de l'enquête ou de la procédure en cours<sup>21</sup>.

60. Un État ne peut donc pas refuser pour des raisons de sécurité nationale de fournir des informations aux autorités judiciaires, ou autres, enquêtant sur des violations flagrantes des droits de l'homme ou du droit humanitaire. Dans le cas d'autres violations des droits de l'homme, les restrictions ne doivent pas être appliquées d'une manière qui aurait pour conséquence d'empêcher la recherche de responsabilité ou de priver une victime ou un membre de la famille d'un recours effectif. Les décisions relatives au classement des informations doivent être soumises à un contrôle juridictionnel externe et un recours doit être possible.

61. Un autre problème grave dans ce contexte est l'absence de contrôle extérieur et l'impossibilité de contester les décisions de refus d'accès à l'information. Les autorités ne fournissent souvent aucun renseignement précis sur la nature exacte de la menace ou sur la nécessité et la proportionnalité de telles décisions.

62. La Cour interaméricaine a également noté que, quand il est procédé à une enquête sur un agissement passible de sanctions, la décision de classer des informations et de refuser de les soumettre, ne doit jamais dépendre exclusivement d'un organe de l'État, dont les membres sont considérés comme responsables d'avoir commis l'acte illégal. Ainsi, ce n'est pas la volonté de confidentialité qui est incompatible avec l'état de droit et la protection juridictionnelle effective, mais plutôt le fait qu'elle ne fasse l'objet d'aucun contrôle légal.

---

<sup>21</sup> Cour interaméricaine des droits de l'homme, arrêt du 25 novembre 2003, *Myrna Mack Chang c. Guatemala*, séries C, n° 101, par. 180; et arrêt du 26 novembre 2008, *Tiu Tojin c. Guatemala*, séries C, n° 190, par. 77.

63. Le Rapporteur spécial est convaincu que les intérêts légitimes de sécurité nationale ne peuvent être pleinement protégés que par le respect de tous les droits de l'homme, notamment le droit à la liberté d'expression. Les nations les plus sûres sont celles qui accordent une plus grande attention à leurs obligations en matière de droits de l'homme. L'importance primordiale de respecter tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, y compris face au terrorisme, est largement admise par les États (voir résolution 2005/80 de la Commission des droits de l'homme). Favoriser l'accès à l'information est non seulement une obligation mais aussi une exigence fondamentale pour l'identification rapide des malversations et pour l'amélioration correspondante du travail de tous les organismes publics, y compris ceux qui s'emploient à protéger la sécurité nationale.

64. Face à ces préoccupations, des organisations de la société civile et des centres universitaires, en consultation avec des experts de plus de 70 pays, ont élaboré les Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information (connue sous le nom de Principes de Tshwane)<sup>2</sup>. Ces principes fournissent des indications détaillées pour la rédaction, la révision ou la mise en œuvre de lois ou dispositions liées au pouvoir de l'État de ne pas communiquer des informations pour des raisons de sécurité nationale ou de sanctionner la divulgation de telles informations. Lors de la préparation du présent rapport, le Rapporteur spécial a participé à diverses consultations sur ces principes.

65. De l'avis du Rapporteur spécial, les « Principes de Tshwane » constituent un outil essentiel pour les États souhaitant s'assurer que les lois et les pratiques nationales relatives à la rétention de l'information pour des raisons de sécurité nationale se conforment pleinement aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

66. Le Rapporteur spécial tient à souligner l'importance des références faites à la divulgation des informations concernant des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire dans la section A du principe 10 des Principes de Tshwane, à savoir :

a) Il existe un intérêt public impératif pour la divulgation d'informations concernant de graves violations des droits humains ou du droit humanitaire international, telles que les crimes contre le droit international et les violations systématiques ou fréquentes des libertés individuelles et des droits à la sécurité. Ces informations ne peuvent être retenues pour des raisons de sécurité nationale quelles que soient les circonstances;

b) Les informations concernant d'autres violations des droits humains ou du droit humanitaire sont soumises à une forte présomption de divulgation et ne peuvent en aucun cas être retenues pour des raisons de sécurité nationale d'une manière qui protège les responsables des violations ou qui empêche une victime d'accéder à un recours effectif;

c) Lorsqu'un État traverse un processus de justice transitionnelle au cours duquel il est particulièrement chargé d'assurer la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-récidive, il existe un impératif indiscutable de divulgation à la société dans son ensemble de toutes les informations relatives aux atteintes aux droits humains commises sous le régime précédent. Le gouvernement succédant doit immédiatement protéger et préserver l'intégrité des archives contenant les

informations dissimulées par le précédent gouvernement, et en assurer la publication sans délai.

67. S'agissant de l'accès aux informations concernant des violations des droits de l'homme, les références faites dans les Principes de Tshwane aux divulgations d'intérêt public (partie VI) et aux limites aux mesures visant à sanctionner ou restreindre la divulgation de renseignements au public (partie VII) sont particulièrement pertinentes. Parmi les diverses recommandations, il est proposé que la loi nationale protège de représailles les personnels publics qui divulguent des informations mettant des méfaits en évidence (comme des violations des droits de l'homme), que lesdites informations soient classifiées, confidentielles ou non. Il est en outre suggéré que les autorités publiques établissent des procédures internes et désignent des personnes chargées de recevoir les divulgations protégées.

68. Les informations sur les violations des droits de l'homme impliquant des activités de sécurité nationale et des services de renseignement opérant selon des procédures strictes en matière de confidentialité sont souvent uniquement divulguées par ceux qui travaillent au sein de ces mêmes entités (voir [A/HRC/10/3](#)). À cet égard, le Rapporteur spécial a rappelé combien il importe d'assurer la protection des dénonciateurs d'abus, c'est-à-dire les personnes ayant un lien avec l'État, et qui, alors qu'elles sont légalement tenues d'assurer la confidentialité, divulguent au public des informations qu'elles jugent raisonnablement nécessaires pour mettre en évidence des violations des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial a indiqué que les dénonciateurs d'abus ne doivent pas être soumis à des sanctions pénales, administratives ou disciplinaires, dans la mesure où ils ou elles ont agi de bonne foi, conformément aux normes internationales en la matière<sup>22</sup>. En fait, toute personne impliquée dans une violation des droits de l'homme, ou témoin d'une telle violation, doit se considérer comme moralement responsable de la dénoncer.

69. En outre, le Rapporteur spécial a souligné<sup>23</sup> qu'en aucun cas, des journalistes ou des membres des médias ou de la société civile qui ont accès à des informations classifiées sur des violations alléguées des droits de l'homme et qui les publient ne doivent être sanctionnés. De même, les sources et les documents confidentiels se rapportant à la divulgation d'informations classifiées doivent être protégés par la loi. Dans ce contexte, les mécanismes et codes de déontologie de la presse peuvent beaucoup contribuer à appeler l'attention sur les risques éventuels de la communication sur des questions complexes et délicates.

#### **IV. Promouvoir le droit d'accès à l'information au niveau national**

70. Ces 20 dernières années, de nombreuses normes nationales ont été adoptées pour promouvoir le droit d'accès à l'information. D'après les estimations, plus de

<sup>22</sup> Rapporteur spécial des Nations Unies sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression et Rapporteur spécial sur le liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, « Déclaration conjointe sur les programmes de surveillance et leur impact sur la liberté d'expression », juin 2013, par. 16. Consultable sur le site : [www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=927&IID=1](http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=927&IID=1).

<sup>23</sup> Ibid., par. 15.

50 constitutions nationales garantissent un « droit à l'information » ou un « droit d'accès aux documents », ou imposent aux institutions étatiques l'obligation de rendre l'information accessible au public. Plus de 90 pays ont adopté des lois nationales instaurant le droit de demander des informations et prévoyant des procédures permettant au public d'obtenir des renseignements détenus par l'État<sup>24</sup>, se conformant ainsi à leurs obligations en matière de droits de l'homme.

71. Ces efforts ont souvent été favorisés par les transitions démocratiques opérées dans diverses régions ces dernières décennies. Les pressions grandissantes en faveur d'un accès plus large à l'information sont aussi le fruit du travail réalisé par les organisations non gouvernementales internationales et nationales. Enfin, l'évolution rapide des technologies de l'information a considérablement amplifié la capacité des États et des particuliers de traiter et de communiquer toutes sortes d'informations en temps réel. Elle a naturellement aussi suscité des attentes de la part du public, qui espérait que les entités publiques (et d'autres acteurs privés) divulguent régulièrement, avant même d'être sollicitées, des informations pouvant être utiles pour la société.

72. Reconnaissant l'importance de l'accès à l'information pour les efforts de démocratisation et de développement, les organisations internationales ont encouragé l'adoption de normes nationales régissant l'accès à l'information et ont rédigé des publications visant à soutenir les processus nationaux, comme une analyse descriptive des caractéristiques d'un régime de liberté de l'information<sup>25</sup>, et mis au point des outils pour mesurer l'impact des programmes sur le droit à l'information<sup>26</sup>.

73. On trouvera ci-après les principes élaborés pour orienter la conception et la mise en œuvre des lois nationales sur l'accès à l'information, ainsi qu'une analyse des obstacles couramment rencontrés pour mettre en œuvre ces lois.

## **A. Principes visant à orienter la conception et la mise en œuvre des lois nationales sur l'accès à l'information**

74. Des mesures positives ont été prises par plusieurs États, comme en témoignent les nombreux instruments juridiques nationaux régulant l'accès à l'information, mais leur mise en œuvre se heurte fréquemment à de multiples obstacles. Modifier les pratiques de longue date des agents de la fonction publique est un processus complexe, notamment lorsque les organismes publics ont été créés ou assujettis à des réformes sous un régime autoritaire précédent. La communication d'informations en temps voulu exige non seulement l'amélioration de la capacité technique des organismes concernés de traiter et partager l'information, mais aussi la formation et la sensibilisation des fonctionnaires, à tous les niveaux, à leur

<sup>24</sup> Voir [www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory#\\_ftn7](http://www.right2info.org/access-to-information-laws/access-to-information-laws-overview-and-statutory#_ftn7); et Toby Mendel, *Liberté de l'information : Étude juridique comparative*, 2<sup>e</sup> édition [Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)], 2008.

<sup>25</sup> Voir Toby Mendel, *Liberté de l'information : Étude juridique comparative*, 2<sup>e</sup> édition, p. 31-43, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Paris, 2008).

<sup>26</sup> Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *A Guide to Measuring the Impact of Rights to Information Programmes*, Note d'orientation pratique (avril 2006).

obligation de répondre aux demandes d'information émanant du public, tout en donnant la priorité absolue aux informations concernant des violations des droits de l'homme.

75. Passant en revue les multiples expériences de promotion du droit d'accès à l'information, les experts ont mis au point des principes fondamentaux pour orienter la conception et la mise en œuvre des lois et pratiques pertinentes<sup>27</sup>. Les mêmes principes avaient été présentés pour adoption à la Commission des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression en 2000, avant d'être repris dans d'autres déclarations élaborées par les mécanismes internationaux de défense de la liberté d'expression<sup>28</sup>. Le Rapporteur spécial estime que ces principes restent un outil essentiel pour traduire dans la pratique les diverses obligations concernant le droit à l'information qui touchent au respect des droits de l'homme.

76. Les principes de base sont les suivants:

a) **Divulgarion maximale.** La législation relative à la liberté d'information devrait avoir pour fil conducteur le principe de la divulgation maximale. Ce principe repose sur la présomption, ne pouvant être levée que dans un nombre très limité de cas, selon laquelle toutes les informations détenues par des organismes publics sont réputées divulguables;

b) **Obligation de publier.** 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;

c) **Promotion de 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. Des efforts soutenus sont nécessaires pour diffuser le maximum d'informations au public sur le droit d'accès à l'information et pour sensibiliser et former les agents de la fonction publique à leur obligation à cet égard, de façon qu'ils répondent adéquatement aux demandes qui leur sont adressées;

d) **Portée limitée des exceptions.** La loi devrait dresser la liste limitative des objectifs légitimes susceptibles de justifier la non divulgation, en tenant compte du triptyque justificatif proposé dans l'interprétation du droit à la liberté d'opinion et d'expression<sup>29</sup>. La non-divulgation d'information doit être motivée au cas par cas. Les exceptions doivent s'appliquer uniquement lorsqu'il y a un risque de préjudice important pour l'intérêt protégé et lorsque ce préjudice excède l'intérêt public global de l'accès à l'information;

<sup>27</sup> Article 19, Campagne mondiale pour la liberté d'expression, *Le droit de savoir : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information*, (Londres 1999).

<sup>28</sup> Déclaration commune du Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) chargé de la liberté des médias et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA), 1999 (E/CN.4/2000/63, annexe I) et 2004. ([www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1](http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=319&IID=1)).

<sup>29</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34, par. 22.

e) **Procédure d'accès.** Les demandes d'informations devraient être traitées rapidement en toute équité et les refus être soumis à un réexamen indépendant. 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 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;

f) **Frais.** Les administrés souhaitant présenter des demandes d'informations ne devraient pas en être dissuadés par un coût excessif;

g) **Réunions publiques.** La loi sur la liberté de l'information devrait établir une présomption selon laquelle toutes les réunions d'organes directeurs sont réputées ouvertes au public;

h) **Primauté de l'obligation de divulgation.** Pour assurer une divulgation maximale, les lois contraires à ce principe devraient être modifiées ou abrogées. Le régime des exceptions devrait être limitativement fixé par la loi sur la liberté de l'information et ne devrait pas pouvoir être élargi par d'autres lois;

i) **Protection des personnes signalant des irrégularités (dénonciateurs d'abus).** Les lois nationales sur le droit à l'information devraient protéger de toute responsabilité les fonctionnaires qui, en agissant de bonne foi, divulguent des informations en application de la loi sur le droit à l'information. Il faudrait que soient à l'abri de toute sanction juridique, administrative ou professionnelle les personnes qui ont diffusé des informations sur des irrégularités, y compris sur une infraction pénale ou le non-respect d'une obligation légale. Une protection particulière devrait être accordée à ceux qui rendent publiques des informations concernant les violations des droits de l'homme.

## B. Les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des lois nationales sur l'accès à l'information

77. Comme indiqué dans une étude comparative approfondie des efforts faits au niveau national pour favoriser l'accès à l'information<sup>30</sup>, l'adoption de lois nationales doit être considérée uniquement comme une première étape : la mise en œuvre intégrale de ces lois nécessite une volonté politique forte (appui total par les diverses autorités compétentes des principes consacrés par le nouveau cadre normatif), une société civile active (promotion et surveillance de l'application des normes) et le respect de la primauté du droit. De fait, plusieurs difficultés rencontrées fréquemment sont mentionnées dans l'analyse des pratiques nationales de mise en œuvre des cadres juridiques protégeant le droit à l'information<sup>31</sup>.

### 1. Insuffisance des capacités techniques

78. Le manque général de capacités pour traiter l'information est un problème évident pour les institutions publiques. Certains établissements publics n'ont pas les

<sup>30</sup> Toby Mendel, *Liberté de l'information : Étude juridique comparative*, 2<sup>e</sup> édition (UNESCO, Paris, 2008), principes 1 à 9.

<sup>31</sup> Ibid et David Banisar, *Freedom of Information around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws* (Privacy International, 2006).

capacités humaines et techniques nécessaires pour gérer et communiquer les données de manière adéquate. Nonobstant les progrès technologiques, les fonctionnaires n'ont souvent pas connaissance des informations stockées par les organismes à qui ils fournissent leurs services et ne sont pas en mesure de les localiser.

## **2. Délais déraisonnables et manque de réactivité**

79. Des délais déraisonnables pour répondre aux demandes d'information sont une préoccupation très fréquente. Les lois nationales établissent souvent l'obligation pour les institutions publiques de répondre sans délai aux demandes et, dans certains cas, définissent un délai maximal de réponse. Mais ces délais ne sont pas toujours respectés.

80. Le manque de réactivité des autorités publiques chargées de la communication d'informations est également problématique. L'absence de mécanismes pour surveiller de manière indépendante le respect par les organismes publics des réglementations sur l'accès à l'information et l'absence de sanctions spécifiques pour les refus injustifiés ou pour la destruction de l'information par les fonctionnaires, contribuent certainement à la mise en œuvre limitée de certaines législations nationales.

## **3. Procédures restrictives**

81. Les préoccupations portent également sur l'existence de formalités administratives inutiles qui restreignent excessivement les possibilités de soumettre des demandes d'information. On peut citer, par exemple, les dispositions exigeant de ceux qui demandent des informations de faire la preuve d'un intérêt juridique spécifique ou de soumettre des demandes distinctes à chacune des multiples entités à même de répondre à une requête donnée.

## **4. Prélèvement de droits**

82. La collecte de renseignements peut entraîner des dépenses et les lois nationales permettent souvent aux institutions publiques sollicitées de prélever des droits. Ceux-ci peuvent couvrir, par exemple, les frais de traitement de la demande, des recherches ou de la production de copies. Ces dépenses peuvent aussi cependant constituer un obstacle à l'accès à l'information, en particulier pour ceux qui vivent dans la pauvreté. En l'absence de contrôle, certains droits peuvent être prélevés abusivement.

## **5. Inclusion d'exceptions vagues et inappropriées dans la loi**

83. L'inclusion d'exceptions vaguement définies ou inappropriées dans les lois nationales traitant de l'accès à l'information est aussi un obstacle courant qui affaiblit beaucoup l'impact des instruments internationaux. Parmi les exemples d'exceptions inappropriées, on peut citer la référence au maintien de bonnes relations avec les autres États et les organisations intergouvernementales. Comme mentionné plus haut, l'invocation généralisée et vague des questions de sécurité nationale pour justifier le refus de donner accès à des informations est un autre phénomène courant. Certaines lois excluent expressément certains organismes publics du champ d'application des normes nationales, ce qui fait qu'il est

impossible de déterminer si certaines des informations relatives à ces organismes devraient être ou non divulguées.

#### **6. Incompatibilité avec d'autres normes destinées à protéger le secret**

84. Dans certains cas, le recours continu à des lois et règlements nationaux parallèles qui justifient la protection du secret pour de multiples raisons et qui, pour certains d'entre eux, sont antérieurs à l'adoption des lois qui régissent l'accès à l'information, entrave toujours l'accès à l'information.

85. L'examen des différentes expériences nationales fait également apparaître des éléments positifs importants dans les lois et pratiques existantes. Il est clair que les dispositions établissant des garanties objectives de procédure, qui décrivent en détail les modalités requises pour demander et obtenir des informations et qui précisent en outre les responsabilités des organismes publics dans la procédure, sont un élément clé de la mise en œuvre des normes nationales. L'établissement dans les législations nationales d'un large champ d'application pour le droit d'accès à l'information est indispensable au succès des normes. L'inclusion d'instructions pragmatiques parmi les principes, notamment la nécessité de veiller à ce que l'accès soit rapide, peu coûteux et pas trop onéreux pour les demandeurs, est également un élément positif.

86. La nomination de fonctionnaires chargées expressément de fournir une aide à la mise en œuvre des lois nationales sur l'accès à l'information fait aussi partie des bonnes pratiques. Pour ce faire, les autorités peuvent soit nommer des responsables de l'information ou créer un bureau, tel que l'Institut fédéral mexicain pour l'accès à l'information. Ces mécanismes peuvent être en charge de multiples fonctions concernant la promotion de l'accès à l'information, comme le traitement des demandes, la publication proactive de l'information par les organismes publics, la fourniture d'une assistance aux demandeurs, la proposition de procédures adaptées pour appliquer la loi, la formation et la sensibilisation d'autres fonctionnaires, le suivi de la mise en œuvre de la loi et l'établissement de rapports.

## **V. Conclusions et recommandations**

**87. Nonobstant la différence des cheminements historiques qui ont caractérisé le développement du droit à la vérité et du droit à l'information, le droit à la vérité devrait être considéré comme directement lié au droit à l'information, compte tenu des principes consacrés par le droit à la liberté d'opinion et d'expression.**

**88. Au cours des trois dernières décennies, le droit à la vérité a le plus souvent été invoqué dans des situations où l'État s'est montré impuissant à déterminer les responsabilités face à des violations systématiques des droits de l'homme et à assurer des réparations appropriées. Il a aussi souvent été associé au droit des victimes et de leurs familles d'exiger des enquêtes et des informations en tant que première étape pour obtenir que justice soit faite. Avec l'évolution de la jurisprudence internationale, il est devenu évident que le droit à la vérité a aussi une nette dimension collective. Il est en effet dans l'intérêt de tous de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme qui ont été commises et de diffuser des informations sur les conditions dans lesquelles elles sont intervenues, notamment afin de rétablir la confiance dans**

les institutions de l'État et de garantir la non-répétition. La concrétisation du droit à la vérité, tant sur le plan individuel que collectif, nécessite l'accès aux informations sur les violations des droits de l'homme et, souvent aussi, la diffusion de ces informations.

89. Parallèlement, l'importance générale de la transparence des institutions publiques dans la consolidation de la paix, la démocratie et le développement est incontestablement reconnue au niveau mondial. Considéré expressément comme partie intégrante du droit à la liberté d'expression, le droit à l'information est de plus en plus protégé par les lois nationales. Les progrès technologiques, les transitions démocratiques et l'expansion de l'activité de la société civile sont autant d'éléments qui ont contribué à une progression significative du nombre de demandes de tous les types d'informations détenues par les organismes publics.

90. Dans la mesure où les agents de la fonction publique sont des représentants du « peuple-nation » et œuvrent pour le « bien commun », chacune de leur décision ou de leur initiative devrait, en principe, être connue du public. Cependant, le droit d'accès à l'information peut, dans des circonstances exceptionnelles, être soumis à des restrictions de manière à protéger les droits d'autrui et à préserver l'efficacité de certaines initiatives de l'État. Néanmoins, ces restrictions ne peuvent pas primer sur l'intérêt public, qui est de savoir et d'être informé.

91. Étant donné que l'État a pour responsabilité ultime de promouvoir, protéger et garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, son obligation est d'autant plus grande de divulguer les informations détenues par les organismes publics concernant des violations des droits de l'homme, ainsi que le confirme la jurisprudence relative au droit à la vérité.

92. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial conclut que le droit d'accès aux informations concernant des violations des droits de l'homme, tel que consacré par le droit à la liberté d'expression, devrait être considéré comme faisant partie intégrante du droit à la vérité en toutes circonstances – qu'il porte sur des situations passées ou présentes, qu'il soit revendiqué par les victimes, par leurs familles ou par quiconque au nom de l'intérêt public, qu'il concerne ou non des situations de transition politique ou que son exercice soit demandé indépendamment de procédures judiciaires, y compris lorsque la possibilité d'une action en justice a expiré.

93. Étant donné que la jouissance des droits de l'homme s'accompagne aussi de responsabilités, et qu'elle repose sur les principes d'universalité, d'égalité et d'interdépendance, la dénonciation de violations des droits de l'homme chaque fois qu'elles se produisent constitue une responsabilité commune. Celle-ci est encore plus importante dans le cas des agents de la fonction publique. En conséquence, ceux qui divulguent de bonne foi des informations pertinentes concernant des violations des droits de l'homme devraient être dégagés de toute responsabilité. En outre, le silence des représentants de l'État sur des violations dont ils sont témoins peut être assimilé à de la complicité. Les transitions vers la paix et la démocratie, lorsqu'elles impliquent de passer sous silence les crimes et atrocités passés, ou d'accorder l'impunité à ces crimes, ne sont pas durables.

94. L'adoption de lois nationales protégeant l'accès à l'information dans toutes les régions du monde est une étape positive qui reflète les principes et normes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Mais ces processus ont été, pour la plupart, déconnectés du débat sur le droit à la vérité et plusieurs obstacles à l'accès aux informations concernant des violations passées et présentes des droits de l'homme persistent.

95. La mise en œuvre effective des lois nationales sur l'information reste limitée par la réticence des organismes et des fonctionnaires publics de se conformer aux nouvelles normes et par l'acceptation persistante de multiples motifs pour justifier la protection du secret. Une attention particulière devrait donc être accordée à la surveillance des mesures prises pour institutionnaliser les normes applicables à l'accès à l'information, ainsi qu'à l'examen de la pertinence réelle de la confidentialité. En définitive, les intérêts légitimes de la sécurité nationale ne peuvent être pleinement protégés qu'au travers du respect de tous les droits de l'homme, y compris le droit à l'information.

96. Dans cette optique, et en se fondant sur les considérations précédentes, le Rapporteur spécial tient à rappeler plusieurs recommandations qui devraient continuer d'orienter les efforts des États dans la consolidation des normes et pratiques concernant la concrétisation du droit à l'information.

97. Le Rapporteur spécial demande aux États de mettre en œuvre les mesures énoncées ci-après.

#### **Révision ou adoption de lois nationales garantissant le droit d'accès à l'information**

98. L'adoption d'un cadre normatif national établissant objectivement le droit d'accéder le plus largement possible aux informations détenues par les organismes publics est indispensable pour donner effet, au niveau national, au droit d'accès à l'information. Les lois devraient être fondées sur le principe de la divulgation maximale.

99. Les lois nationales devraient prévoir une liste précise et étroitement définie des exceptions ou expliquer les motifs du refus de la divulgation d'information. Les exceptions ne devraient s'appliquer que dans les cas où il y a un risque de préjudice substantiel à l'intérêt protégé et où ce préjudice est supérieur à l'intérêt public général que représente l'accès à l'information, et elles devraient être déterminées par un organisme indépendant, de préférence un tribunal, et non par l'organisme détenant les informations.

100. Les autres lois établissant des motifs supplémentaires de protection du secret devraient être révisées afin d'assurer leur conformité avec les normes sur l'accès à l'information, ou abrogées.

101. Les lois nationales devraient prévoir le droit de porter plainte ou de faire appel auprès d'organismes indépendants dans les cas où il n'a pas été donné suite adéquatement aux demandes d'information ou dans ceux où ces demandes ont été rejetées.

**Veiller à ce que les normes et les pratiques nationales d'accès à l'information s'appuient sur des procédures simplifiées**

102. L'efficacité des lois nationales sur le droit à l'information dépend de l'établissement et de la mise en œuvre de procédures garantissant que l'accès à l'information est rapide, peu coûteux et n'entraîne pas de charges indues.

103. Les États devraient envisager, en particulier, de désigner un point focal, comme un commissaire à l'information, qui serait chargé d'apporter son concours dans la mise en œuvre des normes nationales sur l'accès à l'information, ou bien de créer une institution responsable de l'accès à l'information. Ces mécanismes pourraient avoir pour mandat de donner suite aux demandes d'information, d'aider ceux qui les présentent, d'assurer la diffusion proactive des informations par les organismes publics, de contrôler la conformité avec la loi et de présenter des recommandations pour garantir le respect du droit à l'information.

**Amélioration de la capacité des organismes et des fonctionnaires publics de répondre de façon adéquate aux demandes d'information et d'assurer la responsabilisation en cas de non-respect**

104. L'adoption de normes nationales devrait être suivie d'efforts concertés pour renforcer la capacité technique des institutions étatiques de gérer et diffuser l'information. En outre, les agents de la fonction publique devraient être suffisamment formés et sensibilisés pour s'acquitter de leurs responsabilités concernant la gestion adéquate des dossiers et la diffusion de l'information. Des efforts supplémentaires sont également nécessaires pour faire mieux prendre conscience au public du droit d'accès à l'information et des mécanismes en place pour l'exercer.

105. Les organismes et les fonctionnaires publics qui entravent délibérément l'accès à l'information devraient être tenus pour responsables et, le cas échéant, sanctionnés. La qualité des réponses des organismes publics aux demandes d'information devrait être contrôlée périodiquement.

**Révision des normes visant la préservation du secret pour des raisons de sécurité nationale et la protection des dénonciateurs d'abus**

106. Les informations concernant des violations flagrantes des droits de l'homme ne devraient pas être retenues pour des motifs de sécurité nationale. Lorsque des restrictions sont considérées comme absolument nécessaires, la charge de la preuve appartient à l'État, qui doit démontrer que ces exceptions sont compatibles avec le droit international des droits de l'homme. Les informations concernant les autres violations des droits de l'homme font l'objet d'une forte présomption de divulgation et, en tout état de cause, ne peuvent être retenues pour des raisons de sécurité nationale, lorsque cette rétention empêche l'attribution des responsabilités ou prive une victime de la réparation effective du préjudice subi. Les Principes de Tshwane sont un instrument important pour orienter les efforts de révision des normes et pratiques visant la protection du secret pour des raisons de sécurité nationale.

107. Les agents de la fonction publique qui divulguent des informations confidentielles concernant des violations de la loi, des malversations commises

par des organismes publics, des cas graves de corruption, des risques graves pour la santé, la sécurité ou l'environnement ou des violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire (c'est-à-dire les dénonciateurs d'abus) devraient, s'ils agissent de bonne foi, être à l'abri de sanctions judiciaires, administratives ou professionnelles. Les autres individus, y compris les journalistes et les autres professionnels des médias et les représentants de la société civile, qui reçoivent ou possèdent des informations classifiées et les diffusent parce qu'ils estiment qu'il est dans l'intérêt public de le faire, ne devraient pas être tenus pour responsables, sauf si cette divulgation entraîne une menace imminente de préjudice grave.

108. C'est uniquement dans les cas où les informations divulguées ont un rapport avec les principes ci-dessus que l'individu concerné peut être considéré comme un dénonciateur d'abus et qu'il sera déchargé de toute responsabilité.

---