



Doc. 15929

20 février 2024

Le droit à la liberté d'information: garantir l'accès aux documents historiques

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteure: Mme Klotilda BUSHKA, Albanie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

L'Assemblée parlementaire devrait reconnaître sans équivoque le droit d'accès à l'information comme un droit humain universel, en particulier lorsqu'il s'agit d'informations détenues par l'État. En règle générale, toutes les informations détenues par les autorités publiques devraient être librement accessibles. Les États membres devraient respecter les principes qui régissent l'accès à l'information et les appliquer dans le contexte des documents historiques. Il s'agit notamment de la «divulgence maximale», de la publication proactive d'informations, des directives strictes sur l'application des exceptions légitimes, et un coût raisonnable d'accès à l'information. Les informations sur les violations graves des droits humains ou les crimes commis dans le passé sous les régimes précédents ne devraient pas être retenues pour des raisons de sécurité nationale.

L'accès aux documents historiques devrait être accordé quelles que soient les raisons pour lesquelles ces informations sont demandées. Les ONG, les journalistes, les chercheurs universitaires et les auteurs bénéficient d'un niveau élevé de protection s'ils diffusent des informations d'intérêt public. Le refus d'accès à des documents historiques devrait être dûment motivé, susceptible de recours devant une autorité nationale indépendante et faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

L'Assemblée devrait appeler les États membres qui n'ont ni signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'Accès aux documents publics («Convention de Tromsø») à le faire le plus rapidement possible. Les États membres devraient soutenir les groupes de la société civile qui œuvrent à la préservation de la mémoire historique. Les documents historiques et les archives doivent être conservés dans leur pays d'origine; dans les cas où ils sont détenus dans d'autres pays, les États devraient négocier leur restitution de bonne foi.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15523](#), Renvoi 4657 du 20 juin 2022.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par Mme Klotilda Bushka, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Les questions en jeu	7
3. Avancées du Conseil de l'Europe	8
3.1. Cas et situations déjà examinés par l'Assemblée parlementaire	8
3.2. Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics	9
3.3. Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe	11
3.4. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droit d'accès à l'information	11
4. Approche des autres organisations internationales en matière de droit d'accès aux informations historiques détenues par l'État	13
4.1. Comité des droits de l'homme des Nations Unies	13
4.2. Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression	14
4.3. Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains	15
5. Approche des États membres en matière de droit d'accès aux informations historiques détenues par l'État	15
5.1. Contrôle de la prise de décisions	16
5.2. Accessibilité	16
5.3. États membres du Conseil de l'Europe: sélection de pratiques	18
5.4. Projet de loi type sur la liberté d'information	20
6. Défis pressants en matière d'accès à l'information	20
6.1. Détérioration de l'accès à l'information	20
6.2. Renforcer la collaboration internationale pour mieux lutter contre l'effacement de la mémoire	21
7. Conclusions	22

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire souligne l'importance du principe de transparence, notamment l'accès aux informations historiques détenues par les autorités publiques, pour préserver le patrimoine historique commun et la mémoire collective du passé, favoriser les processus de réconciliation et de réhabilitation, faciliter la recherche et les activités académiques et renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'État, la bonne gouvernance et la responsabilité.
2. L'Assemblée reconnaît sans équivoque que le droit d'accès à l'information est un droit humain universel, en particulier lorsqu'il s'agit d'informations détenues par l'État. En règle générale, toutes les informations détenues par les autorités publiques devraient être librement accessibles.
3. Rappelant sa [Résolution 1954 \(2013\)](#) «La sécurité nationale et l'accès à l'information», l'Assemblée considère que seules des restrictions légitimes et clairement définies au droit d'accès à l'information peuvent être considérées comme des motifs valables pour empêcher l'accès public à l'information. Par exemple, de véritables intérêts en matière de sécurité nationale et une protection adéquate de la vie privée des personnes peuvent être des motifs valables de ne pas divulguer des informations détenues par les autorités publiques. La divulgation complète doit être la règle et les restrictions pour des motifs légitimes doivent être l'exception. Les exceptions doivent être interprétées de manière restrictive; elles doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires dans une société démocratique. Les exceptions fondées sur des motifs de sécurité nationale et de respect de la vie privée peuvent ne plus être légitimes ni nécessaires après un certain temps et ne peuvent en aucun cas être appliquées indéfiniment. Il incombe à l'autorité publique concernée de démontrer la légitimité de la rétention d'informations.
4. Les informations relatives aux violations graves des droits humains ou du droit humanitaire, ainsi qu'aux crimes commis par des agents de l'État, ne doivent en aucun cas être retenues pour des motifs de sécurité nationale, en particulier lorsque ces violations ou crimes ont été commis dans le passé sous des régimes autoritaires. Dans de tels cas, le droit à la vérité historique de la société dans son ensemble devrait toujours prévaloir.
5. L'Assemblée rappelle que le droit d'accès aux informations détenues par l'État est en constante évolution au niveau international. Cela signifie que le non-respect des développements de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, et d'autres organismes de protection des droits humains, peut conduire à des constatations de la violation du droit à la liberté d'information et d'expression. À cet égard, l'Assemblée note que la Cour a développé sa jurisprudence pour que le droit d'accès aux informations détenues par l'État soit davantage reconnu comme faisant partie du droit à la liberté d'expression, en particulier la liberté de recevoir et de communiquer des informations, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Cette reconnaissance est fondée sur les facteurs circonstanciels de chaque cas, notamment l'objet de la demande, la nature de l'information recherchée, le rôle de la personne qui demande l'information et l'accès facile ou non de l'État à l'information demandée. Les ONG, les journalistes, les chercheurs universitaires et les auteurs bénéficient d'un niveau élevé de protection s'ils diffusent des informations d'intérêt public.
6. L'Assemblée appelle les États membres à respecter les grands principes qui régissent l'accès à l'information et à les appliquer dans le cadre des documents historiques. Ces principes sont les suivants: la divulgation maximale; la publication proactive d'informations; des directives strictes sur les exceptions; un coût raisonnable d'accès à l'information.
7. Les États membres devraient élaborer activement des politiques qui favorisent le droit de chacun à la liberté d'information. Le public devrait être dûment informé de toute modification du cadre juridique de l'accès à l'information ou du système d'archivage, en particulier les personnes et les groupes susceptibles d'être affectés par ces changements. Toute modification de la loi et de la politique d'accès à l'information historique ne devrait être approuvée qu'après consultation approfondie des historiens, des chercheurs, des ONG et des organisations de la société civile qui dépendent de l'accès à cette information.
8. Une demande d'explication des raisons pour lesquelles des informations spécifiques sont demandées ou un aperçu des sujets de recherche peuvent être utiles pour identifier les documents pertinents à fournir. Cependant, l'accès à des informations qui relèvent clairement de l'intérêt public, telles que les documents historiques, ne devrait pas être soumis à l'obligation de fournir des motifs détaillés. L'accès aux documents historiques devrait être accordé quels que soient les motifs pour lesquels ces informations sont recherchées.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 9 octobre 2023.

9. Spécifier les motifs des demandes d'accès à des documents historiques classifiés peut aussi aider les autorités compétentes à appliquer les limitations d'accès de manière restrictive, le cas échéant. Tout refus d'accès à des documents historiques doit être dûment motivé, donner droit à un recours devant une autorité nationale indépendante et, en dernier ressort, être soumis à un contrôle juridictionnel.
10. L'accès aux documents historiques pour les chercheurs, les historiens, les ONG et tous ceux qui les obtiennent en vue de les diffuser dans l'intérêt général devrait être rapide et ne pas être excessivement contraignant ni impliquer des procédures bureaucratiques compliquées.
11. L'Assemblée invite tous les États membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas encore signé ou ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, «Convention de Tromsø») à le faire aussi rapidement que possible. Il s'agit notamment des États dont la législation est déjà conforme aux normes qui y sont énoncées, car une telle ratification renforcerait les garanties internationales en matière de droit d'accès aux informations détenues par l'État. L'Assemblée soutient également les activités du Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe qui visent à obtenir les signatures et les ratifications de la Convention de Tromsø par la promotion des bonnes pratiques des États membres à propos de la législation relative au droit à l'information, y compris les archives et les documents historiques. Rappelant sa [Résolution 1954 \(2013\)](#) «La sécurité nationale et l'accès à l'information», l'Assemblée invite les États membres à étudier la possibilité d'apporter des améliorations spécifiques à la Convention de Tromsø dans l'esprit des «Principes mondiaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information» («Principes de Tshwane») et d'autres évolutions juridiques internationales du droit d'accès à l'information.
12. L'Assemblée souligne l'importance des archives ouvertes et de l'information publique pour la transparence, la démocratie et l'État de droit. Elle appelle les États membres à faire preuve de volonté politique pour permettre l'accès le plus large possible aux documents historiques.
13. Les documents historiques et les archives doivent être conservés dans leur pays d'origine. Dans les cas où ils sont détenus dans d'autres pays à la suite de successions d'États et de changements de frontières, elles devraient être restituées pour atténuer les difficultés de distance physique qui peuvent entraver l'établissement de la vérité historique. L'Assemblée appelle les États membres à négocier de bonne foi la restitution de leurs archives. Dans le même temps, les gouvernements et la société civile devraient encourager la collaboration internationale pour ouvrir les archives à l'inspection publique, indépendamment de leur localisation.
14. L'Assemblée souligne en outre l'importance des groupes de la société civile travaillant à la préservation de la mémoire historique et exhorte les États membres à soutenir ce travail, notamment financièrement.
15. Les personnes et les organisations de la société civile qui œuvrent pour la recherche et la préservation de la mémoire historique doivent en outre être protégées contre le harcèlement et la persécution. À cet égard, l'Assemblée condamne fermement la dissolution, en Fédération de Russie, de l'organisation «Memorial», ainsi que la persécution de nombreux membres qui s'efforcent de documenter les crimes commis pendant l'ère soviétique et au-delà.
16. L'Assemblée souligne l'importance de la coopération avec la société civile et entre les États, afin de renforcer la transparence et de veiller à ce que les différentes perspectives soient prises en compte.
17. Enfin, l'Assemblée invite instamment les États membres à numériser leurs archives et à permettre l'accès en ligne au plus grand nombre possible de documents.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée renvoie à sa Résolution... (2024) «Le droit à la liberté d'information: garantir l'accès aux documents historiques» et invite le Comité des Ministres:

1.1. à adopter une recommandation aux États membres du Conseil de l'Europe afin de faire progresser spécifiquement l'accès aux documents historiques. La recommandation devrait porter sur les point suivants:

1.1.1. les principes généraux qui sous-tendent l'accès à l'information et la manière dont ils affectent les documents historiques en droit et en pratique;

1.1.2. les conditions d'accès aux documents historiques pour les historiens, les chercheurs, les universitaires, les ONG et le grand public;

1.1.3. les procédures de demande d'accès aux documents historiques et leur accessibilité globale dans la pratique;

1.1.4. les mécanismes de contrôle et d'examen, et les recours disponibles en cas de non-divulgaration de documents historiques par les autorités de l'État;

1.1.5. la nécessité d'appuyer les projets et les initiatives de mémoire;

1.1.6. la nécessité d'une plus grande collaboration internationale dans l'échange d'information historique;

1.2. à promouvoir la signature et la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) afin de faire progresser l'accès aux documents publics de manière plus générale.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 9 octobre 2023.

C. Exposé des motifs, par M^{me} Klotilda Bushka, rapporteure

1. Introduction

1. Le présent rapport se fonde sur une proposition de résolution⁴ qui constate que plusieurs États membres du Conseil de l'Europe justifient les restrictions d'accès aux documents historiques imposées à la société civile et aux chercheurs par des arguments fondés sur la sécurité nationale et la nécessité de protéger le droit au respect de la vie privée des individus concernés. Le droit d'accès aux documents peut toutefois relever du champ d'application de ce qui est protégé par le droit à la liberté d'expression en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). La proposition de résolution rappelle qu'en juin 2013, un large panel d'experts d'organisations internationales, de la société civile et d'institutions publiques a adopté, à Tshwane (Afrique du Sud), les « Principes mondiaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information » qui visent à fournir des orientations aux législateurs et aux responsables concernés en vue de parvenir à un juste équilibre entre l'intérêt public, d'une part, en matière de sécurité nationale et, d'autre part, en termes d'accès à l'information. L'Assemblée parlementaire a entériné les « Principes de Tshwane » dans sa [Résolution 1954 \(2013\)](#) et sa [Recommandation 2024 \(2013\)](#) « La sécurité nationale et l'accès à l'information ». Refermer les blessures laissées par les tragédies du passé peut nécessiter une parfaite transparence et un débat public fondés sur des faits bien documentés permettant de tirer les enseignements des erreurs passées. C'est pourquoi la proposition appelle à examiner la situation en Europe du point de vue de l'accès aux documents historiques en vue d'élaborer des recommandations pratiques pertinentes.

2. La commission m'a désignée rapporteure le 10 octobre 2022. Pendant la préparation de ce rapport, j'ai participé à un séminaire sur « l'accès aux documents historiques » organisé par le Parlement albanais à Tirana le 31 mars 2023. Les différentes sessions ont donné lieu à des discussions qui présentaient un intérêt pour ce rapport, avec plusieurs parlementaires d'États membres du Conseil de l'Europe, M. Taulant Balla, M. Enkelejd Alibeaj, M^{me} Blerina Gjylameti, et M^{me} Jorida Tabaku d'Albanie, M. Zbigniew Girzyński de Pologne, M. Boriss Cilevičs, ancien président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et M. Andrejs Jurjins de Lettonie. La présidente du Parlement albanais, M^{me} Lindita Nikolla, la vice-présidente du Parlement albanais, M^{me} Ermonela Felaj, et le directeur de l'Institut d'études parlementaires du Parlement albanais, M. Elvin Gjevori, y ont également participé. M. Niels Schwiderski, chef du Bureau de la commissaire fédérale aux victimes de la dictature communiste est-allemande (SED) auprès du Bundestag a présenté la situation en Allemagne. J'ai également recueilli les contributions d'autorités et d'experts dans le domaine de l'accès à l'information, par exemple M^{me} Elvana Thaci, secrétaire du Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe, M. Flynn Heckert de l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe, et M^{me} Gentiana Sula, présidente de l'Autorité albanaise pour l'accès aux dossiers de l'ex-Sigurimi, la police politique qui sévissait pendant la dictature communiste en Albanie. M. Eldar Zeynalov (Azerbaïdjan) et M^{me} Erinda Bllaca (Albanie), militants pour les droits humains, ont présenté leur point de vue sur l'amélioration du droit d'accès de la société civile à l'information.

3. Lors de sa réunion à Larnaca (Chypre) le 23 mai 2023, la commission a tenu une audition à laquelle ont participé M^{me} Paige Morrow, conseillère juridique principale (externe) auprès de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies pour la liberté d'opinion et d'expression, M^{me} Gentiana Sula, présidente de l'Autorité pour l'accès aux dossiers de l'ex-Sigurimi, et M. Denis Shedov, militant et avocat défenseur des droits de l'homme, qui participait activement aux activités de l'ONG russe Memorial, avant sa dissolution. La commission a également tenu un échange de vues avec M. Boriss Cilevičs, ancien membre de l'Assemblée et président de cette commission, le 20 juin 2023.

4. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté d'expression, y compris la liberté de recevoir ou de communiquer des informations qui peuvent, dans certaines circonstances, englober le droit d'accès des individus à l'information. La reconnaissance par l'État du droit d'accès aux informations détenues par des autorités publiques a considérablement progressé, notamment depuis la chute du mur de Berlin. En effet, il a été largement admis qu'il est dans l'intérêt général de rendre publiques le plus d'informations possible détenues par les institutions – dans un souci de transparence, de participation et de confiance du public à l'égard des activités de l'État, ce qui favorise les processus démocratiques.

5. Dans cet exposé des motifs, je m'attacherai tout d'abord à présenter le contexte et les questions en jeu dans ce domaine. Dans un deuxième temps, j'aborderai plus précisément les initiatives en faveur du droit d'accès à l'information qui ont été prises par le Conseil de l'Europe, notamment l'Assemblée parlementaire, la

4. [Doc.15523](#).

Cour européenne des droits de l'homme, la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, «Convention de Tromsø») et l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe. La troisième partie sera consacrée au cadre juridique et aux actions menées par plusieurs États membres en vue d'assurer l'équilibre entre la protection de certains intérêts et le droit d'accès à l'information. Dans la quatrième, je mettrai l'accent sur plusieurs obstacles qui entravent l'accès aux documents historiques et formulerai quelques réflexions sur la meilleure façon de les lever.

2. Les questions en jeu

6. Le droit d'accès à l'information est protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit le droit à la liberté d'expression et le « droit [...] de recevoir ou de communiquer des informations [...] sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques ». L'engagement mondial à garantir l'accès à l'information trouve son expression dans l'objectif de développement durable n° 16 sur la paix, la justice et des institutions efficaces, qui concerne l'accès de tous à l'information et la protection des libertés fondamentales. Sa réalisation se mesure en nombre de pays qui adoptent et mettent en œuvre des dispositions constitutionnelles, légales et politiques pour garantir l'accès public à l'information⁵. Comme en témoigne le fait que 138 États à travers le monde aient adopté des lois sur le droit d'accès à l'information⁶, contre 13 en 1989, à la chute du mur de Berlin⁷, on observe un consensus général sur le fait que le droit d'accès à l'information est fondamental pour la jouissance des libertés individuelles, la démocratie et l'État de droit. En effet, « en permettant l'examen de l'action de l'État par le public [l'accès à l'information] protège non seulement des abus commis par les représentants du gouvernement, mais permet également au public de jouer un rôle dans l'élaboration des politiques de l'État », ce qui permet de mieux protéger les intérêts de sécurité nationale et favorise la participation démocratique et l'élaboration de politiques solides⁸.

7. Cela est notamment le cas des États qui ont un passé d'autoritarisme caractérisé par la censure et le contrôle des médias et de l'information par l'État, ainsi que par l'exercice d'un contrôle strict. Dans un souci de réconciliation, de justice et de cicatrisation des blessures de la répression, il est fondamental de construire une mémoire collective bien documentée et de lutter contre la désinformation. Les générations passées, présentes et futures ont le droit de connaître la vérité: les survivants doivent se sentir écoutés et être réhabilités et la société doit comprendre leur histoire afin de tirer les enseignements des erreurs passées.

8. Il existe trois raisons principales qui justifient le droit d'accès aux documents historiques collectés sous un régime autoritaire.

- Premièrement, la justice. Les survivants des régimes autoritaires et leurs familles ont le droit de savoir précisément qui a participé à leur répression afin de faciliter leur réhabilitation et, en définitive, la réconciliation ; et des mesures judiciaires appropriées doivent être prises à l'égard de ceux dont la responsabilité pénale peut être engagée afin d'éviter toute impunité. L'accès aux documents est important, notamment pour que les survivants se sentent compris et pour que quiconque puisse connaître la vérité qui était déformée sous un régime totalitaire.
- Deuxièmement, la création d'archives historiques bien documentées. L'enseignement de faits historiques exacts garantit la divulgation intégrale de l'information, qui est fondamentale pour façonner la perception qu'a chaque individu de sa propre identité, sa conscience politique et sa citoyenneté démocratique. La recherche historique et les bourses d'études devraient être encouragées et facilitées afin de permettre la communication des faits historiques au public en général.
- Troisièmement, la nécessité d'accroître la transparence, la confiance du public et le sens des responsabilités des institutions de l'État. La publication de documents historiques secrets permet à la société de comprendre comment les décisions ont été prises dans le passé. Ces documents susceptibles de divulguer l'identité des personnes qui se sont livrées à des activités d'espionnage permettent à la population de mieux comprendre qui supervise les affaires aujourd'hui en mettant au jour des relations gênantes. Il serait ainsi clairement établi que l'État ne protège ni ne cautionne de quelque autre manière les responsables de l'oppression, que la réconciliation est une priorité et qu'un changement définitif et durable est intervenu.

5. Objectifs de développement durable des Nations Unies (2015), Indicateur 16.10.2.

6. Access Info et Centre for Law and Democracy, [By Country | Rti Rating \(rti-rating.org\)](#), 126 États ont adopté des lois «générales» sur le droit à l'information, conformément à l'article 19, «[Infographic: Progress on the right to information around the world](#)» – ARTICLE 19.

7. Open Society Justice Initiative, «Understanding the Global Principles on National Security and the Right to Information» Briefing Paper, 2013.

8. *Ibid.*

9. Pour mettre en relation l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et le droit d'accès à l'information, il convient tout d'abord d'examiner si l'article 10 s'applique et si le refus d'accès à l'information constitue une ingérence dans le droit à la liberté d'expression de l'intéressé. En second lieu, il importe de déterminer si cette ingérence est justifiée. Le droit d'accès à l'information n'est pas absolu et peut être limité par l'article 10.2 de la Convention. Les États restreignent fréquemment ce droit en invoquant des motifs de sécurité nationale ou de protection de la réputation ou de la vie privée d'autrui. Toute restriction doit être cependant prévue par la loi, nécessaire dans une société démocratique et proportionnée. Reconnaisant la connotation négative associée à certaines informations historiques, comme la collaboration d'individus avec les autorités des services de renseignement, les États peuvent s'inquiéter de l'octroi du plein accès à l'information pour des raisons d'exactitude de l'information et par souhait d'éviter toute animosité ou même violence au sein de la société. Le fait de rendre publics les noms des auteurs éventuels de violations des droits humains peut être source de conflit, de division et d'animosité: s'apercevoir que des voisins, des membres de sa famille ou des amis ont participé à des persécutions peut favoriser la polarisation et le désir de vengeance contre les auteurs. En outre, l'information n'est pas toujours exacte ni complète. Par exemple, le fait qu'une personne figure dans les dossiers de la police secrète en tant qu'informateur n'établit pas obligatoirement sa responsabilité. Elle peut y être mentionnée alors qu'elle a agi sous la contrainte ou a joué un rôle négligeable, mais son implication sera indiquée et aura un effet préjudiciable sur elle. La simple existence d'une fiche au nom d'une personne dans ces dossiers n'est pas une preuve de collaboration. Certaines informations peuvent avoir été falsifiées, détruites ou transportées à l'étranger⁹. Il est dès lors difficile de se faire une idée exacte des événements et des responsabilités à partir des seules archives historiques. Toutefois, je pense qu'une plus grande transparence globale est obtenue lorsque les dossiers des anciens services secrets sont entièrement ouverts et lorsque les limitations légitimes sont appliquées de manière exceptionnelle. Une divulgation maximale dans ce contexte réduit la désinformation tout en augmentant la transparence. Il met en garde les individus contre la diffusion d'informations ou de rumeurs sur l'implication de quelqu'un avec d'anciens services secrets qui pourraient être incendiaires, nuisibles et fausses.

10. Néanmoins, selon moi, en matière de droit d'accès à l'information, le principe devrait être celui de la « divulgation maximale » et ses restrictions légitimes devraient rester l'exception¹⁰. La charge de la preuve pour justifier les restrictions imposées incombe aux États, qui doivent appliquer des critères stricts de nécessité et de proportionnalité, en particulier lorsque l'information recherchée présente un intérêt général aussi élevé que l'accès aux documents historiques¹¹.

3. Avancées du Conseil de l'Europe

3.1. Cas et situations déjà examinés par l'Assemblée parlementaire

11. L'Assemblée a déjà examiné de nombreuses questions intéressantes pour le présent rapport, notamment celles qui sont exposées ci-après par ordre chronologique.

12. Dans son rapport de 2009 sur la « Situation des droits de l'homme en Europe: nécessité d'éradiquer l'impunité », M^{me} Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC) faisait allusion à la nécessité de fixer des limites raisonnables à l'invocation de la sécurité nationale comme motif de restriction de l'accès à l'information¹².

13. En 2011, M. Dick Marty (Suisse, ADLE), rapporteur sur « Les recours abusifs au secret d'État et à la sécurité nationale: obstacles au contrôle parlementaire et judiciaire des violations des droits de l'homme », soulignait l'importance cruciale du contrôle judiciaire et parlementaire des services de renseignement et affirmé la nécessité de donner accès aux informations détenues par l'État, y compris lorsqu'elles sont protégées par des restrictions relatives à la sécurité nationale, afin de créer des systèmes plus efficaces d'obligation de rendre des comptes et de permettre l'affirmation de la justice et des processus démocratiques¹³.

9. Comme en Lettonie dans les années 1990 où certaines informations détenues dans les archives du KGB ont été transportées en Russie.

10. Voir, plus généralement à propos de la liberté d'expression, l'Observation générale n° 34 (2011), CCPR/C/GC/34, paragraphe 21.

11. Réitéré tout au long du [Doc. 13293](#) de l'Assemblée.

12. Voir [Doc. 11934](#) et la [Résolution 1675 \(2009\)](#).

13. Voir [Doc. 12714](#) et la [Résolution 1838 \(2011\)](#).

14. M. Arcadio Diaz Tejera (Espagne, SOC) abordait, en 2013, dans son rapport intitulé « La sécurité nationale et l'accès à l'information », plusieurs questions présentant un intérêt pour le présent rapport. La résolution se félicitait de l'adoption, en juin 2013, des « Principes mondiaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information » (Principes de Tshwane) visant à fournir des orientations aux législateurs et aux responsables concernés dans le monde entier, en vue de parvenir à un juste équilibre entre l'intérêt public en matière de sécurité nationale, et l'intérêt public en termes d'accès à l'information. Elle adhérait aux Principes de Tshwane et demandait aux autorités compétentes de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe de les prendre en compte en modernisant leur législation et leur pratique de l'accès à l'information¹⁴. Le rapport insistait sur un certain nombre de principes particulièrement importants, dont la nécessité d'un contrôle efficace des activités des services secrets, la reconnaissance d'une « primauté de l'intérêt général », en tant que garantie contre des exceptions trop larges à la règle générale de la libre accessibilité de toute information détenue par des autorités publiques, en rappelant aux États membres que le point de départ ou le paramètre par défaut de tout accès à l'information est le principe de divulgation maximale. Les informations concernant des violations des droits humains et en particulier la responsabilité des agents de l'État qui ont commis de graves violations des droits humains, comme des assassinats, des disparitions forcées, des actes de torture ou des enlèvements, ne sont pas des secrets dignes d'être protégés. L'Assemblée estimait que l'approche de la Cour en matière de droit d'accès à l'information était trop restrictive et laissait aux États une marge d'appréciation trop large. Elle faisait également observer que la Convention de Tromsø n'allait pas assez loin dans la reconnaissance du principe selon lequel l'accès aux documents officiels doit être la règle et son refus, l'exception. Tout bien considéré, la façon la plus réaliste pour l'Assemblée de contribuer à un réel progrès sur ce sujet était de promouvoir fortement la ratification de la Convention de Tromsø. En conséquence, la Résolution 1954 (2013) recommandait vivement aux États de prendre en compte les principes de Tshwane dans le cadre de la rédaction ou de la modification de leurs lois sur le droit à l'information.

15. Les arguments juridiques et explications qui fondent le point de vue de l'Assemblée en matière de droit d'accès à l'information, tels qu'ils figurent dans le rapport de 2013 et la résolution, reflètent avec exactitude ma position actuelle sur cette question. C'est pourquoi le champ d'application de ce qui précède et des sections ci-après du présent rapport se limitera à faire le point sur les évolutions juridiques intervenues depuis 2013 aux niveaux européen et international dans le domaine du droit à l'information et à effectuer une évaluation préliminaire de l'approche de certains États membres en matière d'accès aux documents historiques et de préservation de l'équilibre entre la liberté d'accès à l'information et la protection des intérêts légitimes.

16. D'autres commissions de l'Assemblée, notamment la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, travaillent également sur la question de l'accès à l'information et considèrent que les politiques de communication doivent être ouvertes, transparentes et pluralistes et se fonder sur un accès sans entrave aux informations d'intérêt général et sur la responsabilité de ceux qui diffusent l'information dans la société. La communication en ligne fait partie des flux d'informations quotidiens et devrait servir d'outil qui permette de garantir l'accès du public à ces informations¹⁵.

3.2. Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics

17. La Convention de Tromsø demeure le seul instrument international qui garantit le droit d'accès général à l'information. Elle s'applique en principe sans exiger la présence d'un intérêt public et sans discrimination aucune, quels que soient la situation et la position de l'auteur de la demande, la nature de l'information recherchée et l'objet de cette recherche. L'auteur de la demande de consultation d'un document public n'est pas tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès audit document¹⁶.

18. Le rapport de 2013 souligne l'étroitesse de la portée de la Convention de Tromsø et rappelle la demande adressée par l'Assemblée au Comité des Ministres en 2008 de rouvrir les négociations afin d'élargir la définition des « pouvoirs publics », de manière à prévoir un délai de traitement des demandes et à préciser et renforcer la procédure de contrôle applicable en cas de rejet d'une demande d'information en vertu de la Convention de Tromsø¹⁷. Elle recommandait cependant dans un premier temps la ratification par le plus grand nombre d'États possible avant de pouvoir rouvrir les négociations, en tirant parti du système de mise en œuvre et de suivi de la Convention et de son mécanisme de proposition de modifications.

14. Voir [Doc. 13293](#) et la [Résolution 1954 \(2013\)](#).

15. [Résolution 2454 \(2022\)](#), «Le contrôle de la communication en ligne: une menace pour le pluralisme des médias, la liberté d'information et la dignité humaine».

16. STCE n° 205, art. 4(1).

17. Avis de l'Assemblée 270 (2008).

19. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020 après avoir obtenu ses 10 premières signatures. Elle réunit aujourd'hui 15 parties (Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Norvège, Slovaquie, Suède et Ukraine) dont 7 sont des États membres de l'Union européenne. Aux 8 pays ayant signé la convention et aux 6 pays l'ayant ratifiée en 2013 s'ajoutent depuis une signature (Saint-Marin) et 9 ratifications (Albanie, Arménie, Espagne, Estonie, Finlande, Islande, République de Moldova, Slovaquie, Ukraine) supplémentaires. On observe donc une augmentation du nombre de parties à la Convention, en particulier parmi les États postcommunistes. Il est toutefois regrettable d'observer que plusieurs États d'Europe occidentale et centrale n'ont pas encore signé la Convention, que certains l'ont signée en 2009 peu après sa création, mais qu'ils ne l'ont pas encore ratifiée, alors que certains d'entre eux, comme l'Allemagne et l'Italie, ont connu par le passé un régime autoritaire. Il est difficile d'établir, au vu des dates de ratification et de signature, si l'Assemblée a joué un rôle important dans la promotion de la Convention. Cela démontre également que les États privilégient une approche nationale du droit d'accès à l'information plutôt que le recours aux instruments internationaux.

20. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, j'ai demandé aux États membres (par l'intermédiaire de leurs parlements nationaux) quelles étaient les raisons pour lesquelles ils n'avaient pas signé et/ou ratifié la Convention de Tromsø¹⁸. Malheureusement de nombreux États membres ne les ont pas communiquées, ce qui m'empêche de tirer des conclusions concernant l'efficacité de cette convention du Conseil de l'Europe. Les principales réponses présentent néanmoins les cas où celle-ci est en conflit avec les dispositions constitutionnelles ou les normes juridiques préexistantes. En **Autriche**, la Convention de Tromsø est en conflit avec les dispositions constitutionnelles sur le secret défense. Dans le cas de la **France**, la Commission sur l'accès aux documents administratifs (CADA) a noté en 2021 que la ratification de la Convention de Tromsø modifierait profondément la philosophie du droit d'accès à l'information. En effet, le critère standard de la Convention de Tromsø pour évaluer l'intérêt du public à accéder à l'information par rapport aux limitations légitimes est la «proportionnalité», tandis que le critère du droit français est différent¹⁹. **Chypre** a noté que les coûts financiers étaient importants et a regretté de ne pas pouvoir déroger à certaines dispositions de la Convention. Les progrès du **Luxembourg** sont prometteurs. En 2022, le ministère d'État a mené une enquête sur l'application de la loi sur la transparence de l'administration. Après avoir analysé les résultats, le ministère a rencontré la Commission luxembourgeoise sur l'accès aux documents et le Conseil de la presse. Je me félicite d'avoir été informée que le ministère travaille sur un projet de législation visant à rendre les lois sur l'accès à l'information plus efficaces et qu'il tient compte des ajustements nécessaires pour signer et ratifier la Convention de Tromsø dans un avenir proche. Selon le ministère **polonais** de l'Administration et de la Numérisation, depuis 2015, les normes d'accès aux documents publics fixées par la loi polonaise²⁰ garantissent la mise en application du droit civil à l'information dans une mesure plus large que celle prévue par la Convention de Tromsø. De même, le Gouvernement fédéral **allemand** a déclaré que la loi sur la liberté d'information de 2006 répond déjà aux exigences générales de la Convention de Tromsø, ce qui justifie de s'abstenir de signer la Convention. La Conférence des Commissaires à la liberté de l'information des gouvernements fédéral et des Länder (Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten aus Bund und Ländern (IFK)) a toutefois invité le gouvernement fédéral à signer et ratifier la Convention de Tromsø. La Commission **portugaise** d'accès aux documents administratifs a souligné la clarté et la transparence des lois existantes qui réglementent l'accès à l'information au Portugal. Elle a néanmoins estimé que le Portugal devrait envisager d'adhérer à la Convention de Tromsø car cela permettrait de renforcer les avis favorables à l'accès en équilibrant les tendances opposées²¹.

21. Il est également regrettable de constater que les États membres qui ont signé mais n'ont pas ratifié la Convention de Tromsø n'ont pas fourni les raisons de ce retard. En signant, les États membres s'engagent à être liés par la Convention de Tromsø. Ils peuvent bien entendu prendre un délai raisonnable pour apporter les adaptations nécessaires à leur ordre juridique. Mais la **Belgique**, la **Géorgie**, la **Macédoine du Nord** et la **Serbie** ont signé la Convention de Tromsø en 2009 et ne l'ont pas ratifiée à ce jour. Dans leurs réponses au questionnaire, ces pays n'ont pas expliqué les raisons de ce retard de 14 ans. Il est donc difficile pour l'Assemblée et le Conseil de l'Europe dans son ensemble de suggérer des voies et moyens de soutenir ce processus.

18. Questionnaire sur l'accès aux documents historiques, requête n°5493 du 15 juin 2023, Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP).

19. Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), «Rapport d'activités 2021», p. 67.

20. «The Act of September 6, 2001, on access to public information» (Journal of Laws 2022.902).

21. Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), «28.º Relatório Anual de Atividades 2022», p. 10.

22. La Convention fixe 11 motifs principaux de limitations possibles du droit d'accès à l'information²², qui doivent être prévus par la loi. Certaines de ces restrictions peuvent s'appliquer de manière absolue, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire pour l'État d'évaluer si un intérêt public supérieur justifie la divulgation. D'autres peuvent s'appliquer après avoir été évaluées par l'institution en respectant le « critère du préjudice » et le « critère de l'intérêt public ». Il convient tout d'abord d'évaluer si la divulgation de l'information porte atteinte, dans les faits, à un intérêt protégé et, dans un deuxième temps, si l'intérêt public supérieur de divulguer l'information l'emporte sur le préjudice qui peut être causé. Des facteurs comme la curiosité du public, l'embarras des pouvoirs publics ou la perte de confiance à leur égard, le caractère technique de l'information, etc. ne peuvent remettre en cause la nécessité de divulguer une information. Les États peuvent donc protéger les intérêts nationaux ou les droits des individus au respect de la vie privée, mais ces critères ne doivent pas s'appliquer de manière arbitraire. Le Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe est l'un des deux organes créés par la Convention chargés de surveiller la mise en œuvre de la Convention de Tromsø par les Parties²³.

3.3. Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe

23. L'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe est un Accord partiel élargi du Conseil de l'Europe, qui suit les programmes d'études, les manuels, les méthodes et tout ce qui a trait à l'enseignement de l'histoire dans 16 États membres. Il rend compte de l'état de l'enseignement de l'histoire dans les États membres du Conseil de l'Europe tous les trois ans et a publié son premier rapport en 2023²⁴. Son Conseil scientifique consultatif évalue le degré de liberté des historiens de mener des travaux de recherche, et ses conclusions seront intégrées dans le rapport 2026. L'Observatoire ne détient pas de pouvoir de contrôle ou de décision, mais il apporte des contributions aux débats sur les pratiques en matière d'enseignement de l'histoire, la capacité à développer la pensée critique des élèves, la production d'informations fiables et l'accès aux documents historiques.

24. La connaissance de l'histoire de son propre pays est essentielle à la perception de l'identité, de la culture, des enjeux actuels ainsi que pour se forger des opinions et avis politiques personnels. Les historiens, les chercheurs, les ONG et les citoyens doivent donc diffuser les informations d'intérêt général et les analyser avec un regard critique. Il leur faut pour cela avoir accès aux documents historiques détenus par l'État. Il s'agit notamment des faits historiques récents ou sensibles, de ceux qui font apparaître un régime autoritaire, des violences, des violations des droits humains et des victimes réclamant justice. L'absence d'accès aux données historiques entrave tout débat démocratique bien documenté. L'Assemblée devrait soutenir les travaux de l'Observatoire.

3.4. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droit d'accès à l'information

25. Comme l'indiquait le rapport de 2013 susmentionné, jusqu'en 2006 la Cour européenne des droits de l'homme a été très prudente dans son interprétation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, considérant qu'il ne conférait aucun droit d'accès individuel à l'information détenue par l'État²⁵. Le droit d'accès à l'information a été expressément reconnu dans l'affaire *Társaság A Szabadságjogokért (Union hongroise des libertés civiles) c. Hongrie*²⁶. La reconnaissance explicite de ce droit ne confère cependant pas automatiquement à un individu le droit d'accéder à des informations détenues par l'État et n'oblige pas les autorités publiques à communiquer des informations à un individu. Un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision de justice devenue exécutoire et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier « la liberté de recevoir et de communiquer des informations », et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit²⁷.

22. Article 3.1, Convention de Tromsø.

23. Voir la [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics \(STE n° 205\)](#).

24. <https://rm.coe.int/ohte-general-report-full-web/1680ad80c2>.

25. *Leander c. Suède*, Requête n° 9248/81, arrêt du 26 mars 1987;
Gaskin c. Royaume-Uni, Requête n° 10454/83, arrêt du 7 juillet 1989;
Guerra c. Italie, Requête n° 14967/89, arrêt du 19 février 1998;
McGinley et Egan c. Royaume-Uni, Requêtes n° 21825/93 et 23414/94, arrêt du 9 juin 1998;
Roche c. Royaume-Uni, Requête n° 32555/96, arrêt du 19 octobre 2005.

26. Requête n° 37374/05, arrêt du 14 avril 2009.

27. *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, Grande Chambre, n° 18030/11, 8 novembre 2016.

26. La Cour applique des critères d'appréciation, à savoir le but de la demande d'information, la nature des informations recherchées, le rôle de la personne qui demande l'information et la disponibilité des informations dans l'État, selon lesquels elle définit si le refus d'accès constitue une ingérence dans le droit prévu à l'article 10. Entre autres critères pertinents, la Cour vérifie si la divulgation des informations par l'auteur de la demande de consultation est dans l'intérêt général, par exemple parce qu'il écrit un ouvrage ou mène des recherches qui seront finalement publiées, et si la communication de l'information n'entraîne pas des travaux de recherche et de collecte excessifs pour l'entité publique²⁸.

27. En premier lieu, l'information recherchée doit avoir pour but d'exercer sa liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées²⁹. L'information doit être essentielle à l'exercice de la liberté d'expression, ce qui est le cas, par exemple, des étapes préparatoires dans l'exercice d'activités journalistiques ou d'autres activités visant à ouvrir un débat public³⁰.

28. En second lieu, la Cour a reconnu que, pour envisager de donner accès à des informations détenues par l'État, les informations recherchées doivent répondre à un critère d'intérêt général. Ont trait à un intérêt général les questions qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité. Tel est le cas également des questions qui sont susceptibles de créer une forte controverse³¹. Aux fins de ce rapport, des « sources documentaires originales à des fins de recherche historique légitime »³², des informations sur le nombre d'agents officiels et de collaborateurs informels du Service fédéral de renseignement allemand et sur le nombre de ceux qui, parmi eux, avaient été membres d'organisations nazies³³ et des documents classifiés appartenant aux archives de la présidence de la République de Croatie et dont le requérant avait besoin pour écrire un livre sur la création de l'État croate³⁴ relèvent de la catégorie des informations considérées comme étant d'intérêt public. Il est donc fort probable que l'accès à des documents historiques soit considéré comme relevant de l'intérêt général.

29. En troisième lieu, le rôle de « réception et de communication » au public des informations qu'assume le demandeur revêt une importance particulière³⁵. Par conséquent, les ONG³⁶, les journalistes³⁷, les chercheurs universitaires³⁸ et les auteurs d'ouvrages littéraires³⁹ bénéficient d'un niveau élevé de protection s'ils divulguent des informations d'intérêt général.

30. Quatrièmement, si l'autorité concernée dispose déjà des informations demandées, un refus de fournir ces informations peut être considéré comme une ingérence dans l'exercice de la liberté de recevoir et de communiquer des informations. Si les autorités détiennent déjà les informations recherchées et si leur collecte ne pose aucune difficulté en pratique et n'impose pas une charge excessive, les informations demandées peuvent couvrir une période assez longue⁴⁰. En outre, le fait que la déclassification de documents puisse être un processus laborieux ne justifie pas une ingérence dans le droit à recevoir et communiquer des informations⁴¹. Cela peut être le cas des informations détenues dans les archives de l'État.

31. Lorsqu'elle conclut à une ingérence de l'État dans la liberté d'expression d'une personne, la Cour examine si cette ingérence est justifiée. Le droit à la liberté d'expression n'étant pas absolu et pouvant être limité, les motifs de limitation qui s'appliquent sont prévus par l'article 10.2 de la Convention. La Cour évalue la nécessité de l'ingérence de l'État dans la liberté de l'individu à recevoir et à communiquer des informations.

28. *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, *op.cit.*;
Kenedi c. Hongrie, n° 31475/05, 26 mai 2009;
Seks c. Croatie, 3 février 2022.

29. *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, *op.cit.*

30. *Tarsasag c. Hongrie*, Requête n° 37384/05, 14 avril 2009.

31. Cour européenne des droits de l'homme, « Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme – Liberté d'expression », mis à jour au 31 août 2022, www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_FRA.pdf.

32. *Kenedi c. Hongrie*, *op.cit.*

33. *Saure c. Allemagne* (déc.), n° 6106/16, 19 octobre 2021.

34. *Seks c. Croatie*, *op.cit.*

35. *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, *op.cit.*

36. *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Autriche*, n° 39534/07, 28 novembre 2013.
Association BURESTOP 55 et autres c. France, n° 56176/18, 1^{er} juillet 2021.

37. *Rosianu c. Roumanie*, requête n° 27329/06, 24 juin 2014.

Saure c. Allemagne (déc.), *op.cit.*

38. *Seks c. Croatie*, *op.cit.*

39. *Chauvy et autres c. France* ;

Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France [GC].

40. Par exemple, 11 ans, comme ce fut le cas dans l'affaire *Yuriy Chumak c. Ukraine*.

41. *Seks c. Croatie*, *op.cit.*

La Cour a tendance à ne pas s'opposer aux justifications de l'État ou demander des précisions sur les restrictions légitimes imposées pour des raisons de sécurité nationale, même dans le cadre de l'accès à des documents historiques, comme les documents classifiés sur la création de l'État croate⁴². En revanche, si la question revêt un intérêt particulier⁴³ pour le public et si la Cour considère que l'État n'a pas procédé à une appréciation sérieuse de la nécessité ou bien n'a pas fourni suffisamment d'explications, elle peut rappeler que la décision de ne pas divulguer doit être détaillée et argumentée. Lorsque la restriction se fonde sur la protection du droit au respect de la vie privée d'autrui, la Cour peut être plus exigeante. Ce fut le cas dans l'affaire *Saure c. Allemagne* (n° 2), où elle a conclu à la violation des droits du demandeur en vertu de l'article 10, car l'État partie refusait de divulguer des informations complémentaires sur l'implication par le passé de 13 juges et d'un procureur au ministère de la Sécurité d'État de la République démocratique allemande. L'État n'a pas suffisamment expliqué pourquoi le refus de communiquer des données rendues anonymes était « nécessaire dans une société démocratique » par rapport à l'incapacité du requérant à contribuer au débat sur une question d'intérêt général.

32. Il apparaît donc clairement que depuis 2013, la Cour a traité à plusieurs reprises d'affaires portant sur l'accès à l'information au sujet de documents historiques détenus par l'État. Bien que son approche demeure restrictive, elle a progressé dans sa reconnaissance de la nécessité pour les chercheurs, les ONG, les journalistes et les auteurs diffusant des informations d'intérêt général d'accéder aux informations détenues par l'État.

4. Approche des autres organisations internationales en matière de droit d'accès aux informations historiques détenues par l'État

4.1. Comité des droits de l'homme des Nations Unies

33. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) protège le droit d'accès à l'information à l'article 19(2) («liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées...»). L'Observation générale n° 34 sur la liberté d'expression rend compte de la situation de ce droit au niveau international⁴⁴.

34. Ce droit s'étend à toute information détenue par des organismes publics, quelle que soit la forme sous laquelle elle est stockée, la source ou la date de production⁴⁵. Le Comité des droits de l'homme précise également que les États parties devraient entreprendre activement de placer dans le domaine public toute information détenue par un gouvernement qui est d'intérêt général et tout mettre en œuvre pour garantir un « accès aisé, rapide, effectif et pratique » à cette information. Les États parties devraient également adopter les procédures nécessaires, notamment en adoptant une législation sur la liberté d'information. Les procédures devraient permettre le traitement en temps utile des demandes d'informations. Les autorités devraient motiver tout refus de donner accès à l'information. Les États devraient mettre en place des mécanismes de recours internes contre les décisions négatives ou retardées de manière déraisonnable.

35. Surtout, « toute restriction à la liberté d'expression constitue une atteinte grave aux droits de l'homme »⁴⁶. Par conséquent, les restrictions autorisées prévues à l'article 19.3 du PIDCP ne doivent pas mettre en péril ce droit lui-même: le rapport entre le droit et la restriction est celui de la règle et de l'exception⁴⁷. Une loi ne peut pas conférer des pouvoirs illimités à une autorité publique pour restreindre le droit d'accès à l'information et tous les motifs légitimes invoqués pour justifier une restriction doivent être démontrés de manière spécifique et individualisée, comme le prévoit la loi et être nécessaires et proportionnés. La nature précise du lien direct et immédiat entre la menace et la communication de l'information doit être établie. En outre, la mesure spécifique prise pour éviter tout préjudice doit être mentionnée⁴⁸.

36. Cela montre que même lorsque les États invoquent une restriction pour des raisons de sécurité nationale ou de protection du droit au respect de la vie privée, les autorités publiques ont l'obligation de donner des raisons précises et complètes pour retenir les informations. Cet aspect est primordial, car le PIDCP accorde une importance particulière à l'expression sans entraves dans le cadre des débats publics

42. *Ibid.*

43. Comme la gestion de déchets radioactifs, *Association BURESTOP 55 et autres c. France*, *op.cit.*

44. (2011), *Observation générale n° 34 sur l'article 19: Liberté d'opinion et liberté d'expression* | OHCHR.

45. *Ibid.*, paragraphe 18.

46. *Ibid.*, paragraphe 24.

47. *Ibid.*, paragraphe 21.

48. Communication n° 926/2000, *Shin c. République de Corée*.

tenus dans une société démocratique à propos de personnalités du domaine public et politique⁴⁹. Contrairement au point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies est d'avis que le champ d'application de la liberté d'accès à l'information n'est pas soumis à une « marge d'appréciation »⁵⁰. Ainsi, selon le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, l'accès libre et ouvert aux documents historiques est de la plus haute importance.

37. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies évalue régulièrement la politique et les pratiques des États membres en matière d'accès à l'information dans le cadre de ses rapports périodiques. Le 11 septembre 2023, par exemple, il a salué l'entrée en vigueur de la loi chypriote sur le droit d'accès aux informations du secteur public (n° 184(I)/2017) en 2020⁵¹. Le Comité examine également les communications individuelles, ce qui lui permet d'évaluer s'il y a eu violation du droit d'accès à l'information garanti par l'article 19 du PIDCP.

4.2. Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

38. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression - actuellement une Rapporteuse spéciale, Mme Irene Kahn - fait régulièrement rapport aux Nations Unies sur le droit d'accès à l'information. Son mandat consiste à défendre le droit à la liberté d'expression, y compris le droit à l'information, et à conseiller les gouvernements et les autres parties prenantes sur la manière de promouvoir ces droits. Le Rapporteur spécial des Nations Unies se concentre généralement sur des exemples contemporains d'accès à l'information, plutôt que sur des documents historiques spécifiques. Néanmoins, la représentante du Rapporteur spécial des Nations Unies a confirmé, lors de l'audition de la commission à Larnaca, en mai 2023, que le Rapporteur spécial des Nations Unies défend les mêmes principes directeurs que ceux décrits ci-dessus, à savoir: la divulgation maximale, la publication proactive de l'information, des directives strictes sur les exceptions et un coût raisonnable d'accès à l'information. La promotion de l'accès en ligne est également importante à l'ère du numérique. Cela implique la numérisation des archives, des investissements dans les infrastructures, l'ouverture de l'accès à divers groupes (notamment les groupes historiquement marginalisés), la collaboration et les partenariats entre les autorités compétentes et la société civile.

39. L'experte de l'ONU a noté qu'au sein du Conseil de l'Europe, l'Allemagne, les pays successeurs de l'ex-Yougoslavie et Chypre ont souligné l'importance de la transparence. Parmi les exemples contemporains recueillis en dehors de l'Europe, citons l'Afrique du Sud, où la création de la Commission Vérité et Réconciliation en 1995 a été suivie d'une loi très complète prévoyant le droit d'accès à l'information. Cela montre comment l'accès aux documents historiques peut constituer une base pour la transparence et la bonne gouvernance à l'avenir.

40. L'experte de l'ONU a également souligné l'importance d'un processus d'adoption multipartite ouvert de la législation pertinente; de règles précises sur les informations qui peuvent être retenues, y compris des directives strictes qui définissent les exceptions légitimes; de procédures effectives de plainte et de recours, de contrôle, et de protection des lanceurs d'alerte.

41. En plus de fournir des analyses politiques aux États membres, l'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, M. David Kaye, a présenté, en 2017, un rapport au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur l'accès à l'information dans les organisations internationales. Il a regretté que les Nations Unies, ainsi que d'autres organisations internationales, n'aient pas de politique d'accès à l'information qui s'applique à leurs propres départements et agences spécialisées. S'il n'a pas souligné explicitement de lacunes de la politique d'accès à l'information au Conseil de l'Europe, le rapport formule une série de recommandations qui sont aussi pertinentes pour l'Organisation et l'Assemblée de manière spécifique, notamment les suivantes:

- Les *organisations internationales* devraient commencer à adopter des politiques rigoureuses en matière d'accès à l'information. Elles devraient, au minimum, identifier et désigner des correspondants d'accès à l'information pour coordonner le processus d'adoption. Elles devraient établir un processus multipartite afin d'associer la société civile, y compris les médias, et les États membres, à l'identification des principaux éléments d'une politique d'accès à l'information, et de tirer des enseignements d'autres organisations qui ont déjà mis en place des politiques d'accès à l'information (telles que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)).

49. Communication n° 1180/2003, *Bodrozic c. Serbie et Monténégro*, constatations adoptées le 31 octobre 2005.

50. Communication n° 511/1992, *Ilmarinen c. Finlande*, constatations adoptées le 14 octobre 1993.

51. Nations Unies, Observations finales sur le cinquième rapport périodique de Chypre, CATC/CYP/CO/5, page 9.

- Les *organes politiques des [organisations internationales]* devraient encourager l'adoption de politiques d'accès à l'information par le biais de résolutions et d'autres mécanismes de gouvernance; faciliter la mise en place de fonctions de suivi et de contrôle; fournir des informations complètes sur les mécanismes de gouvernance organisationnelle, faire mieux connaître les politiques d'accès à l'information, notamment en publiant des informations claires sur les sites web et en diffusant et promouvant activement ces politiques auprès du personnel et des parties prenantes.
- Les *États membres* devraient encourager les organisations intergouvernementales à adopter des politiques d'accès à l'information qui répondent aux normes internationales requises; participer activement à l'élaboration de politiques qui font progresser le droit de chacun à la liberté d'information; s'attacher à garantir l'accès le plus large possible à l'information, en cherchant uniquement à se protéger de la divulgation d'informations produites par l'État qui pourraient être retenues au titre du droit international relatif aux droits de l'homme.
- Les *organisations de la société civile, les médias et les membres du public* devraient s'impliquer directement auprès des organisations intergouvernementales afin de jouer un rôle officiel dans le processus d'élaboration des politiques d'accès à l'information, notamment en les aidant à identifier les principaux domaines d'intérêt en matière d'information; et devraient adresser des demandes d'information aux organisations intergouvernementales dès que possible, avant même l'élaboration des politiques d'accès, afin de déterminer la manière dont elles traitent actuellement ces demandes formelles⁵².

4.3. Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains

42. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains - actuellement Mme Mary Lawlor - aborde également souvent les problèmes d'accès à l'information rencontrés par la société civile. Son mandat consiste à promouvoir la mise en œuvre effective de la Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme. Son article 6(a), prévoit que «[c]haque personne a le droit, individuellement ou en association avec d'autres: de détenir, rechercher, obtenir, recevoir et conserver des informations sur tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales en ayant notamment accès à l'information quant à la manière dont il est donné effet à ces droits et libertés dans le système législatif, judiciaire ou administratif national»⁵³.

43. La Rapporteuse spéciale traite des politiques d'accès à l'information et du droit d'accès à l'information telles qu'elles sont appliquées aux défenseurs des droits humains, en particulier dans le cadre des rapports de pays. En ce qui concerne les États membres du Conseil de l'Europe, la Rapporteuse spéciale s'est rendue jusqu'à présent en Hongrie et en République de Moldova, États membres du Conseil de l'Europe. De plus amples informations sur les conclusions de 2017 et 2019 respectivement seront mentionnées ci-après au chapitre 5.

5. Approche des États membres en matière de droit d'accès aux informations historiques détenues par l'État

44. Tous les membres du Conseil de l'Europe ont à présent adopté des lois sur le droit d'accès à l'information. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les lois sont conformes aux instruments internationaux pertinents ou qu'elles protègent correctement le droit d'accès à l'information de tous les individus. Plusieurs organisations de la société civile ont évalué et classé les lois sur le droit d'accès à l'information des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'ouverture de leurs archives. Les pays qui ont adopté les meilleures lois d'accès à l'information au sein de ce groupe sont la Serbie, la Slovénie, l'Albanie et la Croatie⁵⁴. Les pays dont les lois sont les moins positivement classées sont l'Allemagne, Monaco, le Liechtenstein et l'Autriche⁵⁵. Les archives les plus accessibles parmi les États membres du

52. Suggestions sélectionnées du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, [Report on access to information in international organizations](#) («Rapport sur l'accès à l'information dans les organisations internationales»), 18 août 2017, OHCHR, pages 19-21.

53. Assemblée générale des Nations Unies, «Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus», A/RES/53/144, 8 mars 1999, OHCHR.

54. Respectivement, 3^e, 5^e, 6^e et 9^e du classement mondial selon Access Info et le Centre for Law and Democracy, <https://www.rti-rating.org/>.

55. Respectivement, 125^e, 132^e, 134^e, 135^e (avant-dernier).

Conseil de l'Europe étudiés par Open Archives Organisation (Initiative pour des archives ouvertes) sont celles de la Lituanie, de l'Estonie, de la Lettonie et de la Bulgarie. La Bosnie-Herzégovine, la Moldova, l'Azerbaïdjan et l'Arménie font partie des pays aux archives les moins ouvertes⁵⁶. Pour être efficaces, les lois sur le droit à l'information doivent être appliquées dans le cadre d'un système et d'une pratique conformes aux droits humains, qui permettent aux historiens, aux chercheurs, à la société civile et au grand public d'accéder facilement aux documents historiques. Grâce au questionnaire envoyé par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), j'ai essayé de me faire une idée de la pratique des États membres⁵⁷. Les informations que je présente ci-après n'ont pas pour but de prodiguer des conseils sur un système qui devrait être appliqué par tous les États membres du Conseil de l'Europe, car cela ne tiendrait pas nécessairement compte de la diversité des contextes et des possibilités financières des différents États. Je mets néanmoins en avant certaines bonnes pratiques qui pourraient être utiles pour respecter au mieux l'accès à l'information et le droit à la liberté d'expression.

5.1. Contrôle de la prise de décisions

45. Les documents historiques sont généralement conservés dans des archives, sous l'autorité de l'exécutif, par l'intermédiaire de ministères et/ou d'organismes gouvernementaux spécialisés. Certaines archives relèvent d'autorités régionales ou locales et, à ce titre, ne sont pas réglementées au niveau central⁵⁸. Les autorités exécutives, qu'elles soient nationales, fédérales, régionales ou locales, décident des modalités pratiques de l'accès public à leurs documents. Dans les systèmes d'accès à l'information conformes aux normes juridiques internationales, les autorités exécutives décisionnelles sont soumises à un contrôle indépendant et à un système de recours juridictionnel, ce qui renforce la transparence et empêche les recours abusifs au secret d'État.

46. Une majorité d'États membres a précisé que les décisions de l'exécutif de ne pas autoriser l'accès aux documents peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs, qui peuvent annuler les décisions⁵⁹. Certains États membres ont précisé que les décisions des juridictions administratives inférieures peuvent faire l'objet d'un recours devant les plus hautes juridictions administratives⁶⁰.

47. Plusieurs États membres ont mis en place des autorités indépendantes, qui peuvent être des agents publics individuels ou une commission. Ces autorités ont des degrés de compétence et des pouvoirs qui varient en matière d'accès à l'information. Leur rôle le plus courant est celui d'intermédiaire ou de médiateur entre le pouvoir exécutif détenteur des documents et le demandeur en cas de refus d'accès à ces documents. Dans les meilleurs systèmes, cette autorité indépendante peut donner son avis sur les plaintes individuelles ou conseiller les départements ministériels concernés; elle peut également faire des propositions au législateur sur les changements de politique⁶¹. Ces autorités collaborent par ailleurs avec les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et peuvent constituer le premier système de recours face aux décisions de refus avant de saisir les tribunaux. Dans certains États, cependant, le seul système de contrôle est l'autorité indépendante sans possibilité de recours devant un tribunal. D'autres systèmes prévoient des médiateurs parlementaires chargés de superviser les décisions de l'exécutif⁶².

5.2. Accessibilité

48. Les documents historiques doivent être accessibles et les procédures bureaucratiques d'utilisation de ces documents ne doivent pas représenter une charge excessive pour l'intéressé. Le fait de demander à ceux qui souhaitent consulter des documents spécifiques de déclarer leur intérêt pour ceux-ci n'affaiblit pas nécessairement le libre accès, en particulier si la déclaration, les explications sur les types de documents nécessaires ou sur le thème de la recherche sont utilisées pour accélérer le processus. Cependant, plusieurs États membres ont adopté une série de mesures bureaucratiques qui ne respectent pas les principes de divulgation maximale et d'ouverture des archives. Ces mesures sont notamment: le paiement de frais élevés pour des services d'archives tels que la soumission d'une requête, la photocopie⁶³ ou l'obligation de spécifier en détail l'objectif de la recherche pour laquelle l'information est nécessaire. Les processus bureaucratiques, aussi stricts soient-ils, doivent être accompagnés de documents d'information détaillés et clairs (tels que des

56. Open Archives Organisation, Notation (open-archives.org).

57. Questionnaire sur l'accès aux documents historiques, requête n°5493 du 15 juin 2023.

58. L'Autriche et l'Irlande, par exemple.

59. Par exemple en Pologne, en Estonie, en Hongrie, en Suède.

60. Belgique et Finlande.

61. Par exemple la Belgique, l'Irlande, la France, l'Espagne.

62. La Hongrie avant les modifications légales (vers 2015) et la Suède.

fiches d'information, des guides par étape) qui expliquent la procédure, pour chaque autorité compétente⁶⁴. L'accès le plus efficace est fourni par les archives publiques qui permettent l'accès physique ou le dépôt de demandes sans enregistrement préalable⁶⁵ ni besoin d'explication de la finalité de l'accès à l'information⁶⁶.

49. La durée du traitement des demandes ne doit pas être déraisonnable. La plupart des réponses font état de délais légaux acceptables, mais ils ne sont pas toujours respectés en pratique. En général, les mécanismes de recours tels que les autorités indépendantes mentionnées ci-dessus devraient être en mesure d'examiner les plaintes relatives au délai excessif de traitement des demandes par les autorités exécutives. Dans les systèmes les plus efficaces, les demandes sont traitées dans un délai de quelques jours ouvrables⁶⁷, et il existe des procédures pour les demandes accélérées d'accès à l'information dans les situations urgentes⁶⁸.

50. Le sujet de la recherche et/ou une explication de la finalité de l'accès à l'information peuvent être utiles pour étayer une demande d'accès à des documents restreints ou secrets et aider les autorités à expurger les informations qui pourraient poser des problèmes de protection des données ou de sécurité nationale. Les États membres devraient être encouragés à procéder à une évaluation objective du caractère sensible des informations demandées et à examiner attentivement toute menace pour le droit à la vie privée, la sécurité nationale ou même, dans certains cas extrêmes, la protection du droit à la vie des personnes mentionnées dans les informations, qui pourraient devenir la cible de représailles. Tout refus d'une demande d'accès à des documents restreints ou secrets doit être motivé en détail par les autorités administratives. Cependant, la majorité des réponses ne mentionne pas le type de raisonnement que l'exécutif formule habituellement pour refuser une demande.

51. L'accès physique aux archives devrait être autorisé comme règle générale. Des salles de lecture devraient être prévues sur place. Il est souhaitable, pour la préservation des originaux, que l'accès à certains documents historiques ne soit accordé que sur place⁶⁹. Le traitement en ligne des demandes devrait permettre aux demandeurs de recevoir des synthèses ou des exemplaires numérisés de documents historiques par courrier électronique, ou des copies papier, s'ils le préfèrent. Les principes fondamentaux de l'accès à l'information exigent que l'autorité compétente s'engage à faire tout son possible pour fournir le document dans le format souhaité⁷⁰. Certains services, tels que la photocopie, peuvent être payants⁷¹, à condition que ces frais soient raisonnables.

52. Il est nécessaire, pour obtenir le plus haut niveau d'accessibilité possible, de numériser l'information afin de répondre aux progrès technologiques et de permettre au plus grand nombre d'accéder aux documents historiques. Il est donc vivement conseillé aux autorités de fournir des archives en ligne, en particulier des exemplaires numérisés de documents historiques⁷². Toutes les autorités compétentes sont encouragées à organiser des événements d'information sur les documents historiques qu'elles collectent et à en informer le public. Les expositions, les événements publics, les ateliers et les visites de groupes sont autant de moyens d'améliorer l'accès aux documents historiques⁷³. La publication de listes officielles et de bibliographies des documents nouvellement déclassifiés est également un bon moyen de faire savoir au public quelles sont les informations historiques qui sont en libre accès⁷⁴. Elles devraient être publiées sur les sites web officiels dès qu'elles sont établies. Certains États ayant répondu ont expliqué qu'ils diffusaient ces informations en utilisant des communiqués de presse, des articles de journaux, des déclarations, des bulletins d'information, des médias sociaux, des débats parlementaires et de nombreux autres moyens.

63. «En décembre 2015, la Chambre de commerce de Budapest a déclaré à la chaîne de télévision RTL Klub que la mise en œuvre de sa demande d'accès à l'information concernant les dépenses et les finances de la Chambre coûterait entre 3 et 5 millions de Ft»; voir à ce sujet le «Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme sur sa mission en Hongrie», A/HRC/34/52/Addendum 2., page 9.

64. Cette pratique est utilisée par la CADA en France.

65. Quelques archives en Autriche et en Irlande.

66. Comme l'Albanie.

67. Voir la Finlande, où de nombreuses demandes d'informations conservées dans les archives sont traitées dans un délai de 90 minutes. Ou, comme en Irlande et dans de nombreux autres États répondants, où le traitement des demandes peut prendre jusqu'à quatre semaines.

68. Voir la Serbie.

69. Voir l'Allemagne.

70. Voir la Finlande.

71. Voir la Hongrie, l'Allemagne, l'Espagne, la Pologne.

72. Voir les Pays-Bas, la République slovaque, l'Allemagne, la Roumanie, la Lettonie, en particulier pour les anciens dossiers des services secrets.

73. En Albanie et aux Pays-Bas, elles sont courantes.

74. Voir l'Albanie et le Monténégro, et les dispositions légales en Roumanie.

5.3. États membres du Conseil de l'Europe: sélection de pratiques

53. Le séminaire parlementaire sur «l'accès aux documents historiques», qui s'est déroulé à Tirana le 31 mars 2023, ainsi que les auditions tenues les 23 mai et 20 juin, nous ont fourni des informations très précieuses sur certaines pratiques des États membres.

5.3.1. Albanie

54. L'Albanie a été soumise à la dure dictature communiste d'Enver Hoxha entre 1944 et 1985. Les lois albanaises sur le droit à l'information sont relativement récentes. La Sigurimi était le service de renseignement qui recueillait des milliers d'informations sur les citoyens albanais et leurs familles et un grand nombre d'Albanais ont collaboré avec ses services pendant la dictature. L'Albanie s'oriente depuis 2015 vers la déclassification des dossiers de l'ex-Sigurimi dans le cadre de la loi 45/2015 «sur le droit d'accès à l'information concernant les documents des anciens services secrets de l'État dans la République socialiste d'Albanie». Suite aux récents amendements à cette loi et à l'adoption de la loi 10/2023 «Sur les informations classifiées», les documents de l'ancien service secret de l'État sont tous considérés comme déclassifiés, sauf s'il existe des risques pour la sécurité nationale et les relations avec les autres États.

55. Dans le système albanais, l'État, l'Autorité albanaise pour l'accès aux informations sur les dossiers de la Sigurimi (l'Autorité), créée en 2017, et l'Institut d'étude sur les conséquences du communisme travaillent en synergie pour permettre l'accès à la vérité historique. L'Autorité est un organe collégial spécial apolitique élu par le parlement pour assurer la collecte, l'organisation et la publication des documents. Son travail a été crucial pour évaluer les candidats à des postes publics importants, y compris dans les universités, les organes directeurs de la justice, les gouvernements locaux et centraux et le parlement en ce qui concerne leur implication dans la Sigurimi et la persécution communiste. Les dernières évolutions de la loi concernant l'accès de l'Albanie aux dossiers de la Sigurimi sont intervenues en 2023 ; elles devraient permettre de quintupler le taux de demandes de déclassification par l'autorité compétente. Des efforts sont déployés pour collecter tous les anciens dossiers de la Sigurimi conservés dans les archives de l'Autorité compétente. Les citoyens peuvent demander à accéder aux dossiers qui les concernent personnellement ou leur famille proche. Ils doivent motiver leur demande d'information et établir leur lien personnel avec l'information. Les médias et toute personne ayant un intérêt de recherche peuvent également se voir accorder l'accès, à condition qu'il n'y ait pas de problèmes de protection des données et de confidentialité. L'autorité traite les demandes et collabore avec d'autres entités de l'État. L'Albanie peut refuser l'accès à l'information pour des raisons de sécurité nationale. Le processus de numérisation a également commencé, et un site web public bientôt disponible donnera un libre accès à certains documents. L'Autorité est en train de devenir une institution de mémoire qui s'efforce en outre de documenter autant de preuves que possible afin d'accélérer le processus de justice pour les victimes. Ses activités peuvent inclure la recherche de ceux qui ont disparu pendant l'ère communiste et la collaboration avec le ministère de l'Éducation à des activités d'éducation civique, en particulier à l'intention des jeunes. Des mesures sont également prises pour cartographier les fosses communes et les régions particulièrement marquées par des violations des droits humains et pour commémorer leurs victimes.

5.3.2. Azerbaïdjan

56. L'Azerbaïdjan a vécu sous un régime communiste jusqu'en 1992. Après sa chute, le pays a rapidement adopté des lois sur l'accès à l'information. L'accès aux documents historiques est cependant limité et obtient une mauvaise note dans le classement, car les modifications ultérieures apportées à la législation ont entraîné la clôture des dossiers de l'État et du KGB. Durant la période de la Péréstroïka, certains documents des services de renseignement de l'URSS ont été déclassifiés pendant une courte période. En 1996, une série de lois a refermé l'accès des chercheurs aux dossiers.

57. La loi sur « les secrets d'État » a classifié un grand nombre de sujets. La loi sur « la réhabilitation des victimes des répressions politiques » a restreint l'accès aux documents d'enquête et judiciaires aux seules personnes déjà réhabilitées et à leurs descendants. Le public n'est pas autorisé à accéder aux informations sans une procuration délivrée par des victimes de la répression. En 2001, l'Azerbaïdjan a adopté 40 lois qui limitent l'accès des historiens, des chercheurs et d'autres personnes aux informations détenues par l'État. La loi de 2004 « sur les secrets d'État » stipule que les violations des droits humains commises par des fonctionnaires ne peuvent pas être classifiées. Pourtant, en vertu d'autres lois sur le renseignement et le contre-espionnage, sous couvert de protection de la vie privée et de préservation du secret des méthodes des services de renseignement, les autorités peuvent continuer de classifier légalement des documents même après l'expiration de la période de maintien du secret.

58. En règle générale, cette période ne doit pas excéder 30 ans. Une autorité de l'exécutif peut cependant la proroger. L'accès à des documents concernant la vie privée d'une personne n'est possible qu'avec l'autorisation de ses descendants. Mais pendant la répression, des familles entières ont parfois été décimées, ce qui les prive de descendants pour permettre la déclassification. En pareilles circonstances, les documents ne sont pas déclassifiés.

59. L'Azerbaïdjan conserve 3,7 millions de dossiers dans les archives de l'État⁷⁵. Les dossiers du Comité central du Parti communiste d'Azerbaïdjan et des anciennes organisations communistes de l'État sont conservés dans les archives des documents politiques sous l'administration du Président de la République d'Azerbaïdjan. Malgré ses lois sur les archives, l'Azerbaïdjan ne protège pas et ne promeut pas, dans la pratique, le droit d'accès à l'information. L'accès aux archives n'est pas simple et il semblerait que les délais de communication en ligne des documents historiques par l'État soient longs.

5.3.3. Allemagne

60. L'Allemagne de l'Est a été soumise à un régime communiste entre 1945 et 1990. Sous la République démocratique allemande, le ministère de la Sécurité d'État (la Stasi) surveillait de près des millions de citoyens. Il employait 91 000 personnes à temps plein et 180 000 collaborateurs officieux. Après l'assaut des locaux de la Stasi par la population, 111 kilomètres linéaires de dossiers ont été retrouvés. À de nombreux endroits, des employés de la Stasi ont participé anonymement aux émeutes et ont détruit les documents les plus compromettants. Les élites politiques qui avaient profité de la Stasi n'ayant pas conservé le pouvoir en 1989, l'ouverture des archives a été plus facile que dans d'autres pays.

61. La loi sur les archives de la Stasi facilite l'accès individuel des citoyens à leurs propres données conservées par la Stasi. La personne peut préciser de quelle manière la Stasi a marqué sa vie et celle de son entourage (par exemple, les membres de sa famille). Ces données sont protégées contre tout accès du grand public, mais les chercheurs et les médias peuvent les consulter à des fins de diffusion. Les noms des personnes qui ont travaillé officiellement ou officieusement au service de la Stasi sont divulgués. En revanche, les informations concernant les personnes surveillées ne sont pas divulguées, sauf avec leur consentement ou celui de leurs parents survivants. Les institutions publiques et privées peuvent accéder à ces dossiers sur simple demande. Elles peuvent le faire dans le but de sélectionner des candidats à une fonction publique en révélant leurs activités passées. Le recrutement en vue de pourvoir un certain nombre de postes de la fonction publique ou de l'appareil judiciaire prévoit un contrôle obligatoire de la participation aux activités de la Stasi.

62. Très peu de dossiers ont été retirés de l'accès au public. Le ministère de l'Intérieur fédéral peut retirer des documents s'ils présentent une menace pour la sécurité nationale. La procédure doit être approuvée par un organe parlementaire. L'institution chargée de gérer les documents de la Stasi est elle-même indépendante. Le nombre de demandes de divulgation est élevé et aucune violence ou vengeance n'a, semble-t-il, été exercée à l'encontre des auteurs concernés.

5.3.4. Lettonie

63. La Lettonie est devenue indépendante de l'URSS en 1991. Les lois de lustration et d'autres lois régissent la déclassification des documents en Lettonie, qu'il s'agisse de documents en relation avec le KGB ou d'autres fichiers d'archives. La « loi sur les archives » de 1991, modifiée en 2010, reconnaît la nécessité de préserver le patrimoine documentaire national et de respecter le droit d'accès du public aux documents historiques. Elle prévoit que l'État doit « garantir... l'accessibilité et l'utilisation du patrimoine documentaire national ».

64. Des restrictions peuvent s'appliquer à certaines données à caractère personnel⁷⁶. La loi de 1984 sur « la préservation et l'utilisation des documents de l'ancien Comité pour la sécurité de l'État (KGB) et le constat de faits de collaboration d'individus avec le KGB » garantit l'accès aux documents du KGB et de la République socialiste soviétique de Lettonie sauf si les informations recherchées concernent des « tiers » ou des victimes de la répression. La loi a également créé, en 1992, le Centre de documentation sur les conséquences du totalitarisme. Il fait partie du Bureau de protection de la Constitution, qui est un service de sécurité. Il est chargé de conserver les dossiers, de préparer les documents établissant la collaboration d'une personne avec le KGB pour les soumettre au bureau du procureur, de communiquer ces informations aux

75. Au 1^{er} janvier 2018, selon Open Archives Organisation, Azerbaïdjan 56,91 % (open-archives.org).

76. Par exemple, sur l'orientation sexuelle de la personne ou les questions de santé personnelle.

autorités publiques, aux institutions ordinaires et aux institutions de sécurité, et de réunir les documents nécessaires pour assurer la réhabilitation politique, juridique et morale des personnes dont les droits ont été bafoués par le KGB.

65. Tous les documents ont été remis aux Archives nationales et peuvent être consultés par les chercheurs. La totalité des documents du KGB ont été numérisés et un grand nombre d'entre eux sont facilement accessibles en ligne depuis 2018. Toute personne peut accéder à ces documents en respectant une procédure générale.

5.3.5. Pologne

66. La Pologne a vécu sous un régime communiste totalitaire pendant 45 ans après la seconde guerre mondiale. Ce régime avait mis en place un service de sécurité qui surveillait l'ensemble de la société et veillait à réprimer toute opposition. Plusieurs millions de personnes travaillaient pour le service de sécurité ou faisaient partie de ses agents. En 1990, ce service a été démantelé. Il était parvenu à constituer près de 100 000 mètres linéaires de dossiers historiques, restés inaccessibles jusqu'en 2000. L'Institut de la mémoire nationale collecte, organise et archive tous les documents relatifs à l'appareil de sécurité communiste de la Pologne. Il a permis l'accès du public à la quasi-totalité des documents, quels que soient le demandeur de l'information et l'objet de la demande.

5.4. Projet de loi type sur la liberté d'information

67. L'organisation non gouvernementale internationale « Article 19 », qui œuvre en faveur de la protection des libertés d'opinion et d'information dans le monde entier, a rédigé une loi type sur le droit d'accès à l'information⁷⁷. Les États membres du Conseil de l'Europe pourraient s'inspirer de ce projet de loi type pour s'assurer qu'ils respectent les normes internationales en matière de droit à l'information.

68. Cette loi type insiste sur le fait qu'un État doit informer les personnes et les entités qu'il détient des informations les concernant. En outre, si une demande d'information a été déposée, l'autorité compétente doit adresser une réponse dans un délai de 48 heures pour indiquer si l'information est présente dans les archives. La loi type précise également qu'un organisme peut refuser de préciser s'il détient ou non un document ou refuser de communiquer des informations lorsque ce faisant, il porterait (ou pourrait porter) gravement préjudice à la défense ou à la sécurité nationale de l'État⁷⁸. La loi type prévoit donc un seuil de préjudice élevé pour la non-divulgence d'informations, dans le respect des normes internationales applicables. En plus de définir les limites de la non-divulgence, le projet de loi type prévoit les structures et entités nécessaires au sein d'un État pour permettre de protéger et de promouvoir réellement le droit à l'information dans le cadre du contrôle et du traitement efficace des demandes. Il propose notamment de créer la fonction de Commissaire à l'information, qui aura pour mission de garantir l'accès du public aux documents et archives détenus par l'État, de présenter un rapport sur le respect de cette obligation par les organismes publics et de recevoir des plaintes et d'effectuer des vérifications. La loi type met en avant la nécessité de former les agents publics à l'importance de la liberté d'accès aux informations d'intérêt public.

6. Défis pressants en matière d'accès à l'information

6.1. Détérioration de l'accès à l'information

69. Dans certains États membres, le droit d'accès à l'information (y compris aux documents historiques) régresse. Plusieurs pays ont introduit des exigences contraignantes pour fournir les raisons de l'accès à certains documents, même lorsque ceux-ci sont déjà dans le domaine public.

70. La régression peut également être observée dans les réformes structurelles du système d'accès à l'information. L'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, M. Michel Forst, a rappelé en 2017 que la **Hongrie** était autrefois réputée pour sa loi sur la liberté de l'information, qui garantissait l'accès à l'information d'intérêt public et était soutenue par de solides institutions de contrôle, dirigées par un médiateur parlementaire. Or les nombreuses modifications apportées au cadre réglementaire ont été critiquées par des journalistes et des organisations de contrôle, qui estiment qu'elles limitent l'accessibilité des données d'intérêt public et créent des conditions favorables à un refus fréquent de divulguer les documents demandés. L'amendement de 2015 à la loi, adopté dans les jours

77. Article 19, www.article19.org/data/files/medialibrary/1796/model-freedom-of-information-law.pdf.

78. Article 19, Loi type sur la liberté d'information, article 30.

suivant son dépôt et sans consultation publique, permet aux organismes publics qui possèdent des données d'intérêt public de facturer à la partie requérante les «coûts de main-d'œuvre» liés à la demande, dont le montant est fixé par l'organisme concerné. La loi autorise également les organismes publics à rejeter les demandes pour des motifs discutables⁷⁹. Par ailleurs, il a été mis fin prématurément au mandat de l'ancien médiateur pour la protection des données, ce qui a été jugé illégal par la Cour de justice de l'Union européenne en avril 2014. Le Bureau a été transformé en Autorité nationale pour la protection des données et la liberté de l'information, une décision que la Commission européenne a considérée comme contraire à la nécessité d'une indépendance totale⁸⁰. Dans son rapport de 2019 sur la République de **Moldova**, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme a noté le non-respect par les autorités moldaves du cadre juridique national en matière d'accès à l'information. Malgré l'obligation de fournir des informations d'intérêt public ne comportant pas de détails personnels au plus tard 15 jours après le dépôt d'une demande, les journalistes ont constaté qu'ils n'obtenaient de réponses qu'au bout de plusieurs semaines et que certaines ne fournissaient pas les informations demandées. Des frais et des obstacles bureaucratiques ont également été imposés⁸¹.

71. Une régression similaire a été notée dans la réponse au questionnaire du CERDP de la **Roumanie**. Un communiqué a été publié le 26 mai 2022 sur le site web des Archives nationales de Roumanie annonçant que tous les documents demandés dans les salles de lecture seraient soumis à un filtre de censure. L'objectif poursuivi est de prévenir l'accès aux informations classifiées, quels que soient le créateur, le contenu et l'année de création. La réponse indique également que certains documents ne pourront plus être consultés par les chercheurs. Face à ces restrictions, des historiens et des chercheurs ont rédigé une lettre ouverte exigeant une réponse de la direction des Archives nationales de Roumanie. Ils signalaient que les archivistes les avaient informés que des documents classifiés détenus par certaines institutions avaient été détruits et que des chercheurs avaient été détenus et interrogés par la Direction des enquêtes sur la criminalité organisée et le terrorisme (DIICOT) après avoir publié des documents similaires à ceux conservés dans les archives du Conseil national pour l'étude des archives de la Sécritate (CNSAS). Leurs ordinateurs portables, disques durs et clés USB leur auraient également été confisqués.

72. À la lumière de ce qui précède, je rappelle que l'accès à des informations qui sont clairement dans l'intérêt public, telles que des documents historiques, devrait être accordé quel que soit le motif de la recherche de telles informations. Le public devrait être dûment informé de toute modification du cadre juridique régissant l'accès à l'information ou du système d'archivage, en particulier si les préjudices subis sont aussi drastiques. Il ne suffit pas de publier un communiqué sur un site web, comme c'est le cas dans l'exemple roumain. L'accès à l'information pour les chercheurs, les historiens, les ONG et tous ceux qui ont l'intention de la diffuser dans l'intérêt public ne doit pas être trop contraignant ni restreint par des filtres de censure. Les décisions politiques ne devraient être adoptées qu'après une consultation approfondie de la société civile et de tous les groupes les plus touchés par ces changements, notamment les chercheurs, les auteurs et les historiens.

6.2. Renforcer la collaboration internationale pour mieux lutter contre l'effacement de la mémoire

73. L'accès à l'information historique est essentiel pour la constitution du patrimoine culturel, l'établissement de la vérité historique et l'élaboration d'une mémoire collective du passé. Les pays qui ont connu la censure dans des régimes généralement autoritaires en sont une preuve flagrante. Dans des cas comme l'Union soviétique et l'époque coloniale, des documents historiques inestimables, voire des archives entières, ont été transférés dans des pays très éloignés du lieu d'origine de l'information, ce qui a créé une distance physique et des obstacles à l'établissement de la vérité historique⁸². Au cours des échanges tenus pour la préparation de ce rapport, nous avons souligné que plusieurs archives d'anciens pays soviétiques continuent d'être conservées à Moscou et que les guerres qui se sont déroulées dans des régions telles que l'ex-Yougoslavie ont déplacé d'importants dossiers historiques vers des lieux inconnus. Ces questions ont aujourd'hui une incidence négative sur le droit à la vérité.

79. Voir la note 63.

80. «Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme sur sa mission en Hongrie», A/HRC/34/52/Add.2, pages 9-10.

81. «Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme sur sa visite en République de Moldova», A/HRC/40/60/Add.3, page 10.

82. Mark Kramer, «The Final Years of the USSR: Research Opportunities and Obstacles in the Moscow Archives», Wilson Center, www.wilsoncenter.org/blog-post/final-years-ussr-research-opportunities-and-obstacles-moscow-archives;

Ian Cobain, «Foreign Office hoarding 1m historic files in secret archive», *The Guardian*, 18 Octobre 2013, www.theguardian.com/politics/2013/oct/18/foreign-office-historic-files-secret-archive.

74. La Fédération de Russie pouvant désormais être décrite comme une dictature de fait⁸³, les tentatives de son gouvernement visant à empêcher l'accès à l'information devraient être abordées. Un exemple frappant est celui de la dissolution, en 2021, de Memorial, une ONG russe très respectée dont l'objectif était de créer une mémoire collective grâce à l'accès à des informations historiques. Dans les années qui ont précédé la dissolution, ses activités ont été entravées de multiples façons. Cette ONG se bat depuis de nombreuses années pour l'établissement de la vérité historique. Ils ont obtenu quelques petits succès dans leur lutte pour avoir accès aux archives, mais ils ont perdu presque toutes les affaires relatives aux crimes commis sous la terreur stalinienne et à leurs auteurs. Une affaire est toujours pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme⁸⁴. Des organisations telles que Memorial méritent la plus grande protection et je condamne toute attaque contre les acteurs de la société civile qui œuvrent à l'établissement de la vérité historique et à la préservation de sa mémoire.

75. J'exhorte les États membres à négocier de bonne foi pour ramener chez eux des informations sur leur histoire. En attendant, la meilleure voie à suivre est la coopération avec la société civile, le financement de projets de mémoire et la collaboration internationale, comme l'initiative conjointe polonaise et ukrainienne de publier d'abondants documents d'archives relatifs à la période de l'Holodomor, la famine artificiellement créée par Staline en Ukraine soviétique afin de briser l'épine dorsale de la conscience nationale ukrainienne.

76. Il existe un certain nombre de réseaux internationaux d'historiens et de chercheurs consacrés au partage d'informations d'intérêt public liées à l'histoire. Parmi les exemples, citons le programme néerlandais de coopération internationale en matière de patrimoine, dans le cadre duquel les archives et les informations du ministère de la Culture, de l'Éducation et de nombreuses autres entités publiques sont partagées avec des pays partenaires tels que la Belgique, la Chine, l'Allemagne, l'Égypte, la France, la Hongrie, l'Italie, le Maroc, la Pologne, l'Espagne, la Türkiye, le Royaume-Uni, la Corée du Sud et bien d'autres⁸⁵. Le Conseil international des archives estime qu'une gestion efficace des dossiers et des archives est une condition préalable essentielle à la bonne gouvernance, à l'État de droit, à la transparence administrative, à la préservation de la mémoire collective de l'humanité et à l'accès des citoyens à l'information. Il s'agit d'une institution internationale dotée d'antennes régionales, telles que l'antenne européenne du Conseil international des archives (EURBICA), qui relie les autorités archivistiques et plaide en faveur d'une gestion efficace des savoirs. En outre, le Réseau européen pour la mémoire et la solidarité (ENRS) promeut l'étude de l'histoire et de la mémoire du XX^e siècle. En partenariat avec plus de 500 institutions en Europe, l'ENRS organise des conférences, des ateliers, des colloques et des séminaires. Ses membres, qui publient et traduisent également des travaux pour des publics universitaires et non spécialisés, fournissent des processus de recherche, culturels et éducatifs⁸⁶. Enfin, le projet HISTOLAB, cofinancé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, encourage l'échange de savoirs, d'expériences et d'expertise entre les professions dans le domaine de l'enseignement de l'histoire, y compris les praticiens (tels que les enseignants, les muséologues), les universitaires, les jeunes chercheurs et les décideurs. HISTOLAB se concentre également sur l'échange d'expertise et de bonnes pratiques entre les professionnels de différents pays⁸⁷. Ces organisations et projets méritent d'être soutenus par les États membres du Conseil de l'Europe.

7. Conclusions

77. L'Assemblée doit reconnaître sans équivoque que le droit d'accès à l'information est un droit humain universel, en particulier en matière d'informations détenues par l'État. En règle générale, toutes les informations détenues par les autorités publiques devraient être librement accessibles.

78. La divulgation intégrale doit être la règle et les restrictions pour des raisons de sécurité nationale ou de respect de la vie privée doivent être l'exception, dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les exceptions à la règle du libre accès à l'information doivent être interprétées de manière restrictive. Il incombe aux autorités publiques de prouver la légitimité de toute restriction à la communication d'informations.

79. En toutes circonstances, l'information sur les violations graves des droits humains ou du droit humanitaire ne doit en aucun cas être retenue pour des raisons de sécurité nationale.

83. [Résolution 2519 \(2013\)](#) «Examen de la légitimité et de la légalité de la dérogation ad hominem à la limitation des mandats en faveur du Président en exercice de la Fédération de Russie».

84. Requête en mémoire adressée à la Cour européenne des droits de l'homme au nom de Sergueï Prudovsky (Requête n° 16318/22, 26 mars 2022, enregistrement: 4 avril 2022, communication pendante).

85. [International Heritage Cooperation \(dutchculture.nl\)](https://dutchculture.nl/).

86. European Network for Remembrance and Solidarity, [European Network Remembrance and Solidarity | ENRS](#).

87. Conseil de l'Europe, HISTOLAB, [Qui sommes-nous? – HISTOLAB \(coe.int\)](#). [en anglais uniquement]

80. L'Assemblée doit appeler les États membres à respecter les grands principes qui régissent l'accès à l'information. Il s'agit de la divulgation maximale, de la publication proactive de l'information, de l'adoption de directives strictes sur les exceptions et d'un coût raisonnable pour accéder à l'information. Les États membres devraient participer activement à l'élaboration de politiques visant à promouvoir le droit de chacun à la liberté d'information. Les États membres devraient s'efforcer de garantir l'accès le plus large possible à l'information, en cherchant uniquement à empêcher la divulgation d'informations qui pourraient être détenues par l'État au titre du droit international des droits humains.

81. L'Assemblée doit rappeler à tous les États membres du Conseil de l'Europe que le droit d'accès à des informations détenues par l'État évolue régulièrement au niveau international. En d'autres termes, le non-respect des développements jurisprudentiels de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité des droits de l'homme des Nations Unies pourrait se traduire par un nombre croissant de constats de la violation du droit à la liberté d'expression.

82. L'Assemblée doit rappeler à tous les États membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait de ratifier de toute urgence la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Convention de Tromsø). L'Assemblée devrait souligner l'importance de la Convention de Tromsø pour tous les États membres, y compris ceux qui ont déjà établi un cadre législatif conforme. Leur adhésion à la Convention renforcerait les garanties internationales du droit d'accès à l'information. L'Assemblée devrait également soutenir les activités du Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe afin d'obtenir des signatures et des ratifications de cette Convention, en promouvant les meilleures pratiques des États membres. Elle devrait également recommander des améliorations spécifiques à la Convention dans l'esprit des Principes mondiaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information (Principes de Tshwane) et d'autres évolutions juridiques internationales sur le droit d'accès à l'information.

83. L'accès à des informations qui sont clairement d'intérêt public, telles que des documents historiques, devrait être accordé quel que soit le motif de recherche de telles informations. Le public devrait être dûment informé de toute modification du cadre juridique relatif à l'accès à l'information ou du système d'archivage, en particulier si elle l'affecte de manière contraignante.

84. L'Assemblée devrait renforcer la volonté politique des États membres de permettre l'accès le plus large possible aux documents historiques en soulignant l'importance des archives ouvertes et de l'information publique pour la transparence, la démocratie et l'État de droit.

85. La volonté politique et les moyens diplomatiques sont essentiels pour que les documents historiques parviennent à leur pays d'origine, et l'Assemblée devrait donc exhorter les États membres à entamer des négociations diplomatiques et à faire preuve d'une volonté politique ferme pour que les informations sur leur histoire soient ramenées dans leur pays d'origine. En cas d'échec, ou pendant que ces négociations se déroulent, la meilleure façon d'avancer est de coopérer avec la société civile, de financer des projets de préservation de la mémoire et d'instituer une collaboration interétatique.

86. L'accès à l'information pour les chercheurs, les historiens, les ONG et tous ceux qui l'obtiennent pour ensuite la diffuser dans l'intérêt public ne doit pas être trop contraignant ou restreint par des filtres de censure. Les décisions politiques ne doivent être prises qu'après une consultation approfondie de la société civile et de tous les groupes concernés par ces changements, tels que les chercheurs, les auteurs et les historiens.

87. L'Assemblée devrait souligner l'importance de la coopération avec la société civile et de la collaboration interétatique pour la multiplicité des points de vue et la transparence. Les organisations de la société civile, les médias et les membres du grand public devraient s'engager directement auprès de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe dans son ensemble afin de participer au processus d'élaboration des politiques d'accès à l'information, notamment en les aidant à identifier les principaux domaines d'intérêt de l'information.

88. Enfin et surtout, l'Assemblée devrait demander instamment aux États membres de numériser leurs archives et de permettre à autant de documents que possible d'être accessibles en ligne.