

## ANALYSE DU PROJET DE LOI RELATIF AU DROIT D'ACCES A L'INFORMATION

### CONFORMITE AUX STANDARDS INTERNATIONAUX

Par Paul Coppin  
Coordinateur du pôle juridique de Reporters sans frontières

Mai 2015

Le droit d'accès à l'information est l'un des éléments centraux du droit à la liberté d'opinion et d'expression, tel que défini par la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 19), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 19-2) et les traités régionaux relatifs aux droits de l'homme.

Comme l'a noté le Rapporteur spécial des Nations unies à la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans son rapport à l'assemblée générale du 4 septembre 2013, « *le droit de rechercher et de recevoir des informations est un élément essentiel du droit à la liberté d'expression. Il s'agit (...) d'un droit à part entière et d'un des droits sous-jacents à toute société libre et démocratique.* »<sup>1</sup> Il indique également que « *les obstacles à l'accès à l'information peuvent nuire à la jouissance des droits civils et politiques ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels. Les principes de base de la gouvernance démocratique, comme la transparence, la responsabilisation des pouvoirs publics ou la promotion des processus décisionnels*

*participatifs, sont pratiquement inapplicables sans un accès adéquat à l'information* »<sup>2</sup>.

Reporters sans frontières se félicite dès lors du fait que le gouvernement tunisien se penche sur un projet de loi garantissant le droit des citoyens d'accéder à l'information détenue par les pouvoirs publics.

\*

Les standards internationaux au regard desquels est analysé ce projet ont été établis par des organes onusiens (Unesco, Rapporteur spécial à la liberté d'expression, Comité des droits de l'homme...).

Les rapports du Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression contiennent des standards et des recommandations en matière de droit d'accès à l'information. L'Unesco a publié une étude comparative sur la liberté de l'information en 2003<sup>3</sup>.

Des organisations non gouvernementales, en collaboration avec des experts des Nations unies, ont également défini des principes et standards en matière de droit d'accès à l'information. Notamment, les « principes de

<sup>1</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, §18

<sup>2</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, § 3

<sup>3</sup>Unesco, « Liberté de l'information : Etude juridique comparative », 2008, [http://portal.unesco.org/ci/fr/files/26159/12284886295freedom\\_information\\_fr.pdf/freedom\\_information\\_fr.pdf](http://portal.unesco.org/ci/fr/files/26159/12284886295freedom_information_fr.pdf/freedom_information_fr.pdf)

Tshwane » de 2013, ont été établis par 22 organisations et centres académiques en collaboration avec des experts onusiens et régionaux<sup>4</sup>.

Les « Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information », établis en 2000 par l'organisation Article 19 et endossés par le Rapporteur spécial à la liberté de l'information, détaillent également des standards internationaux en matière de droit d'accès à l'information.

L'Open Government Partnership, établi en 2011, a également élaboré un rapport sur le « Right to information » qui détaille des recommandations en matière d'accès à l'information<sup>5</sup>.

**le principe premier et majeur, en matière d'accès à l'information, est celui de la divulgation maximale** comme l'indique le Rapporteur spécial des Nations unies à la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, « la législation relative à la liberté d'information devrait avoir pour fil conducteur le principe de la divulgation maximale »<sup>6</sup>.

L'Unesco, dans son « Etude juridique comparative » sur la liberté de l'information de 2003, souligne également qu' « un principe clé à la base du droit à l'information est le principe de divulgation maximale, qui découle

*directement des garanties internationales primaires du droit à l'information »<sup>7</sup>.*

Dans une *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, de 2004, le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, indiquaient de même que « le droit d'accès à l'information détenue par des autorités publiques est un droit humain fondamental qui doit être mis en œuvre au niveau national à travers une législation globale fondée sur le principe de divulgation maximale induisant que toutes les informations sont accessibles sous réserve d'un régime d'exceptions très restreint. »<sup>8</sup>

A cet égard, RSF salue le fait que dans ce projet de loi, le droit d'accès à l'information est garanti à tous (article premier), qu'une obligation de publier un large éventail d'informations d'intérêt public est mise à la charge d'un grand nombre d'organismes (art. 3, 8, 9), et que la procédure instaurée pour accéder à ces informations permet d'assurer ce droit.

Cependant, un certain nombre de dispositions du projet de loi organique mettent en place des mécanismes et des garanties insuffisants au regard des standards internationaux en matière de droit d'accès à l'information.

<sup>4</sup> « Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information », 2013, [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209_0.pdf)

<sup>5</sup> Open Government Guide <http://www.opengovguide.com/topics/right-to-info/>

<sup>6</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, §76

<sup>7</sup> Unesco, « Liberté de l'Information : Etude juridique comparative », 2008, [http://portal.unesco.org/ci/fr/files/26159/12284886295freedom\\_information\\_fr.pdf/freedom\\_information\\_fr.pdf](http://portal.unesco.org/ci/fr/files/26159/12284886295freedom_information_fr.pdf/freedom_information_fr.pdf)

<sup>8</sup> Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

## 1. SUR LES INFORMATIONS COUVERTES PAR LE PROJET DE LOI

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, dans son observation générale n°34 sur l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, observe que « *le paragraphe 2 de l'article 19 vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics. Cette information est constituée par les dossiers détenus par un organisme public, quelles que soient la forme sous laquelle elle est stockée, la source et la date de production.* »<sup>9</sup>

Une définition plus complète de la notion d'« information » qui doit être accessible au public a été établie par les « principes de Tshwane » : Selon ces derniers, le terme désigne « *tout original ou toute copie de matériel documentaire, quelles que soient ses caractéristiques physiques, et tout autre matériel tangible ou intangible, quels que soient la forme et le support de sa conservation. Le terme inclut, entre autre, les archives, correspondances, faits, opinions, conseils, mémos, données, statistiques, livres, dessins, plans, cartes, schémas, photographies, enregistrements audio ou vidéo, documents, emails, registres, échantillons, modèles et données conservées sous toute forme électronique* »<sup>10</sup>.

La définition donnée à l'article 4 de la notion d'« information » au sens du présent texte, est globalement conforme à ce standard, notamment la précision que le droit d'accès concerne aussi bien les *documents* que les *informations*, et la mention du fait qu'ils sont accessibles « *quelle que soit leur date, leur forme et leur support* ».

Cependant pour plus de clarté pourrait être précisé que doivent être publiés les informations non seulement « *quelle que soit leur date, leur forme et leur support* », mais également « *qu'elles soient classifiées ou non* ». La loi devrait en effet s'appliquer aux documents classés confidentiels et les assujettir aux mêmes critères que les autres documents. La non-divulgateion de documents classifiés ne doit pas pouvoir être justifiée par leur classification, mais seulement si elle répond aux 3 critères exposés à la partie 5.1 de la présente étude.

De plus, plutôt que la mention du fait que ces informations doivent avoir été produites ou obtenues par les organismes soumis aux dispositions de la loi « *dans le cadre de l'exercice de leur activité* », l'article 4 devrait indiquer que le terme information recouvre tout document ou information « *d'intérêt général* » produit ou obtenu par ces organismes.

## 2. SUR LES ORGANISMES ASSUJETTIS AUX DISPOSITIONS DE LA LOI

Le Comité des droits de l'homme, dans son observation générale n°34 observe que « *L'obligation (d'assurer le droit d'accès à l'information) s'impose à tout État partie considéré dans son ensemble. Tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), ainsi que toute autre autorité publique ou gouvernementale à quelque échelon que ce soit – national, régional ou local* » y sont soumis, ainsi que « *les actes d'entités semi-publiques* »<sup>11</sup>. Le Comité ajoute que « *la définition peut s'étendre à d'autres organes qui exercent des fonctions publiques* »<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale N°34, [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_fr.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_fr.doc), § 18

<sup>10</sup> Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information", 2013, [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209_0.pdf)

<sup>11</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale N°34, [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_fr.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_fr.doc), § 7

<sup>12</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale N°34, [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_fr.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_fr.doc), § 18

La liste des organismes assujettis à la présente loi établie à l'article 3, qui permet de couvrir les administrations nationales et locales, les différentes branches du gouvernement du projet est globalement satisfaisante et est conforme aux standards internationaux.

### 3. SUR LA PROCEDURE D'ACCES A L'INFORMATION A L'INITIATIVE DE L'ORGANISME CONCERNE

Le Rapporteur spécial des Nations unies à la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, dans son rapport à l'assemblée générale du 4 septembre 2013, indique que « *la liberté de l'information suppose (...) que les organismes publics publient et diffusent largement les documents présentant un intérêt majeur pour le public* »<sup>13</sup>.

De même, dans la déclaration conjointe sur l'accès à l'information de 2004, les mandats spéciaux de l'ONU, de l'OSCE et de l'OEA indiquent que « *les autorités publiques doivent publier pro-activement, y compris en l'absence de demande, un certain nombre d'informations d'intérêt public.* »<sup>14</sup>

A cet égard, les articles 8 à 11 du projet, qui mettent à la charge des organismes détaillés à l'article 3 une obligation de publication et d'actualisation périodique d'une série d'informations, doivent être salués.

Cependant, afin que cette obligation puisse réellement être observée, il est essentiel que les organismes assujettis à la loi aient les moyens et le personnel nécessaires pour remplir cette obligation.

La simple mention à l'article 7 de l'obligation d'allocation des « *crédits nécessaires* », et à l'article 40 de l'obligation de mettre en place au sein des organismes concernés des commissions pour conseiller le responsable d'accès à l'information, ne sont pas suffisantes, pas plus que l'obligation indiquée à l'article 64 d'assurer des formations « *adéquates* ».

Le projet devrait comporter des éléments sur la nature, la durée, le contenu de la formation des personnels des organismes concernés et de leurs responsables d'accès à l'information, ainsi que de l'ensemble des agents publics.

L'Open Government Guide indique à cet égard : « *Il est important de s'assurer que les agents publics sont formés sur les moyens de remplir leurs obligations découlant de la loi sur le droit à l'information. Cela implique non seulement des formations sur le plan légal et technique, mais également souvent un processus de changement culturel, un passage d'un état d'esprit défensif et secret à un autre dans lequel les agents publics acceptent que le contrôle de leurs actions par le public est la norme (...) Il est important de former tous les agents publics (...) pour s'assurer qu'ils comprennent leurs obligations légales, et aussi pour promouvoir une meilleure coopération avec les responsables d'accès à l'information* »<sup>15</sup>

### 4. SUR LA PROCEDURE DE DEMANDE D'ACCES A L'INFORMATION

#### 4.1 - La demande d'accès à l'information

La procédure de demande d'accès du chapitre 3 du projet, qui n'oblige pas le demandeur à en justifier les motifs, qui requiert des autorités qu'elles assistent le

<sup>13</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, §76

<sup>14</sup>Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

<sup>15</sup>Open Government Guide <http://www.opengovguide.com/topics/right-to-info/> (traduction non officielle)

demandeur et lui facilitent l'accès à l'information, et qu'elles indiquent les voies de recours, est satisfaisante au regard des standards internationaux, ainsi que les délais indiqués.

Cependant, certains points du projet doivent être précisés ou amendés.

#### 4.1. a – La demande

L'article 12 du projet de loi indique que « *toute personne physique ou morale peut présenter une demande écrite d'accès à l'information conformément à un modèle préétabli mis à la disposition du public par l'organisme concerné ou sur papier libre* ».

Pour être complet, le projet devrait préciser que la demande doit être envoyée par lettre recommandée, de façon à ce que le responsable d'accès ne puisse arguer qu'il n'a pas reçu la demande pour ne pas y répondre, et pour fixer le point de départ du délai de 20 jours dans lequel le responsable d'accès doit répondre à la demande.

#### 4.1.b – La modalité d'accès

L'article 15 du projet de loi indique que le demandeur doit préciser dans sa demande la modalité d'accès à l'information, et que l'organisme concerné doit fournir l'information dans la modalité requise « *pour autant qu'elle soit disponible* ».

Afin que l'organisme concerné ne puisse arguer du fait que la modalité d'accès requise n'est pas disponible pour refuser de communiquer à l'information, il devrait être précisé que dans le cas de la non-disponibilité de la modalité d'accès requise, le responsable d'accès doit en informer le demandeur et lui proposer d'autres modalités, et que cette non-disponibilité de la modalité requise ne peut justifier un refus de divulgation.

#### 4.1.c - Le responsable d'accès

Le Guide de Open Government sur le droit à l'information recommande la mise en place de

« *dedicated officials to receive and process requests* » au sein de chaque administration<sup>16</sup>.

A cet égard, la mise en place à l'article 36 d'un « responsable d'accès à l'information » chargé, au sein de chaque administration, de réceptionner, de faciliter et de traiter les demandes, doit être saluée.

L'article 36 devrait cependant spécifier plus précisément les délais après l'adoption de la loi dans lesquels doit être pris l'arrêté nommant ce responsable, pour assurer que ce mécanisme soit mis en place dans des délais raisonnables.

#### 4.1.d - La réponse à la demande

L'article 20 du projet de loi impose à l'organisme saisi d'une demande « *qui pourrait avoir des conséquences sur la vie ou la liberté de la personne* » d'y répondre immédiatement.

Devrait être précisé qui apprécie les « *conséquences sur la vie ou la liberté de la personne* », comment celles-ci sont évaluées, si elles doivent être justifiées et comment.

Devraient en outre être prévue une obligation renforcée de motivation de refus de communiquer des informations dans ce cas, ainsi que des sanctions spécifiques et renforcées au chapitre 9 en cas de non-respect des procédures prévues à l'article 20.

#### 4.1.e - Les frais exigés

Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, dans son rapport de septembre 2013, souligne que « *les administrés souhaitant présenter des demandes d'informations ne devraient pas en être dissuadés par un coût excessif* »<sup>17</sup>.

<sup>16</sup>Open Government Guide

<http://www.opengovguide.com/topics/right-to-info/>

<sup>17</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, §76

De même, dans la déclaration conjointe sur l'accès à l'information de 2004, les mandats spéciaux de l'ONU, de l'OSCE et de l'OEA indiquent que « *L'accès à l'information est un droit de tous les citoyens. Par conséquent, les procédures d'accès à l'information doivent être simples, rapides, et gratuites ou peu coûteuses.* »<sup>18</sup>

Le montant des timbres dont le paiement est exigé par l'article 26 pour obtenir l'accès à l'information, pour ne pas devenir une restriction au droit d'accès à l'information, devra être réduit au minimum.

L'article 27 du projet, qui spécifie les personnes exonérées du paiement des frais devrait être précisé, notamment par une définition des « *personnes aux besoins spécifiques* » et de la notion de « *famille nécessiteuse* ».

## **4.2 - Le recours en cas de refus de divulgation**

### **4.2.a. La procédure**

Le Rapporteur spécial des Nations unies à la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, dans son rapport à l'assemblée générale du 4 septembre 2013, note que « *la législation nationale doit prévoir la possibilité de demander un examen en cas de refus de communiquer des informations* »<sup>19</sup>.

La procédure de recours instaurée par le présent projet, qui prévoit un recours hiérarchique gracieux non obligatoire ou un recours auprès de la commission d'accès à l'information, puis une procédure d'appel

auprès d'un tribunal administratif en cas de refus est à cet égard conforme aux standards internationaux.

Cependant, l'article 33 du projet, qui indique la procédure et les délais de recours, devrait être complété pour préciser que la demande de révision doit être envoyée par lettre recommandée, de façon à ce que le chef de l'organisme concerné ne puisse arguer qu'il n'a pas reçu la demande pour ne pas y répondre, et pour fixer le point de départ du délai de 10 jours dans lequel le chef de l'organisme doit répondre à la demande.

### **4.2.b. La commission d'accès à l'information**

Le guide de Open Government sur le droit d'accès à l'information recommande : « *l'exécutif devrait désigner un point focal central ayant la responsabilité de soutenir et de suivre l'application (du droit d'accès à l'information) au sein de l'administration ; un organe de contrôle indépendant, ou une commission de l'information, devrait être*

*établie ; il devrait avoir une double fonction, de recueil de plaintes et de mesures de promotion* »<sup>20</sup>.

Le Rapporteur spécial des Nations unies à la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, dans son rapport à l'assemblée générale du 4 septembre 2013, indique également qu' « *en cas de refus d'un organisme public de divulguer une information, la loi devrait prévoir un droit de recours individuel devant un organe administratif indépendant* »<sup>21</sup>. De même, dans la déclaration conjointe sur l'accès à l'information de 2004, les mandats spéciaux de l'ONU, de l'OSCE et de l'OEA indiquent que « *Les demandeurs d'information qui*

<sup>18</sup> Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

<sup>19</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, §54

<sup>20</sup> Open Government Guide <http://www.opengovguide.com/topics/right-to-info/>, traduction non officielle

<sup>21</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, §76

*essuient un refus doivent pouvoir déposer un recours devant un organe indépendant habilité à enquêter sur leurs réclamations et à les résoudre »<sup>22</sup>.*

La mise en place d'une instance spécifique, sous la forme d'une « autorité publique indépendante » chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information et d'en assurer l'effectivité, de statuer sur les recours qui lui sont soumis dans les cas de refus de divulgation, doit à cet égard être saluée.

Cependant, certaines dispositions du projet de loi relatives à cette Commission devraient être amendés afin d'être mis en conformité avec les standards internationaux, notamment afin de garantir l'indépendance de la Commission vis-à-vis du pouvoir exécutif.

#### **4.2.b.(i) Sur la composition de la commission**

L'absence de représentants de l'exécutif au sein de la commission est une garantie de l'indépendance de celle-ci, et marque un progrès par rapport aux versions précédentes du projet. Cependant un seul siège de la commission est réservé à la société civile, pour un représentant des « *organisations de la société civile actives dans le domaine de l'accès à l'information* ». La version précédente du projet prévoyait la présence de deux représentants de ces organisations. Une participation plus large de la société civile devrait être favorisée.

En outre, le mode de sélection de ce représentant des organisations de la société civile actives dans le domaine de l'accès à l'information n'est pas précisé et devrait l'être.

#### **4.2.b.(ii) Sur la nomination des membres**

---

<sup>22</sup>Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

Les membres de la commission sont nommés par le chef du gouvernement, sur une liste établie par une commission de l'assemblée. Ce pouvoir de l'exécutif sur la nomination des membres de cette commission remet en question l'indépendance réelle des membres de cette commission. Il est nécessaire que les membres soient élus par l'assemblée, par exemple par une commission de l'assemblée comprenant des représentants de tous les partis, sans intervention du pouvoir exécutif.

Les conditions d'éligibilité au sein de la commission devraient être étoffées. Les candidats devraient être sélectionnés non seulement sur des critères d'expérience et de compétence, mais également d'éthique, de probité et d'indépendance. L'exigence de quinze ans d'ancienneté pour être candidat à la commission, à l'article 45, devrait être précisée, afin d'indiquer à quel poste ou fonction cette expérience doit avoir été acquise.

Un mécanisme de contrôle de l'indépendance des candidats et d'absence de conflit d'intérêt devrait de plus être instauré.

#### **4.2.b.(iii) Sur les ressources de la commission**

Pour garantir l'indépendance de la commission, son budget devrait être alloué par le parlement. L'article 59 devrait à cet égard être amendé et clarifié. Notamment la mention des « subventions versées par l'Etat » devrait être remplacé pour indiquer le budget de la commission est fixé, voté et alloué par le parlement.

Par ailleurs, la mention des « *recettes provenant des activités et services de la commission* » est surprenante, en raison du fait qu'aucune des activités de la commission telles que fixées par le projet de loi ne semble pouvoir être rétribué. La nature de ces activités et services, et l'origine de ces recettes doivent être précisées.

## 5. SUR LES EXCEPTIONS AU DROIT D'ACCES A L'INFORMATION

### 5.1 – Les domaines dans lesquels la demande d'information peut être rejetés

Les domaines dans lesquels la demande d'information peut être rejetée sont détaillés aux articles 28 à 32 du projet.

Dans la déclaration conjointe sur l'accès à l'information de 2004, les mandats spéciaux de l'ONU, de l'OSCE et de l'OEA ont souligné que « le droit d'accès doit être assujéti à un régime d'exceptions défini avec soin et précision afin de protéger des intérêts privés

*et publics primordiaux, dont la vie privée. Les exceptions doivent s'appliquer uniquement lorsqu'il y a un risque de préjudice important pour l'intérêt protégé et lorsque ce préjudice excède l'intérêt public global de l'accès à l'information. Les autorités publiques qui refusent l'accès ont la charge de prouver que l'information tombe sous le coup du régime d'exception. »<sup>23</sup>*

Le Rapporteur spécial des Nations unies à la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, dans son rapport à l'assemblée générale du 4 septembre 2013, a précisé les critères de conformité des exceptions apportées au droit d'accès à l'information au regard des standards internationaux.

Le premier critère est que la liste des exceptions soit fixée limitativement.

Le second critère implique que cette liste soit établie « en tenant compte du triptyque justificatif proposé dans l'interprétation du

<sup>23</sup>Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

*droit à la liberté d'opinion et d'expression »<sup>24</sup>, c'est à dire être « fixée par la loi », « être nécessaires: a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques », et répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité.*

### 5.1 – Les domaines

Le troisième critère est que les refus de divulgation répondent « à un besoin public ou social impérieux » ; Ils ne peuvent être justifiés « uniquement lorsqu'il y a un risque de préjudice important pour l'intérêt protégé et lorsque ce préjudice excède l'intérêt public global de l'accès à l'information »<sup>25</sup>.

- Au regard du premier critère, le projet de loi, qui donne une liste des domaines dans lesquels la divulgation d'une information peut être refusée, est conforme aux standards internationaux.

Cependant, la liste limitative de l'article 28 devrait être amendée pour gagner en clarté. En particulier, « la capacité de l'Etat à gérer l'économie », « les missions de tutelle, de contrôle et de consultation », « les procédures de délibération, d'échanges d'avis (...) », et les « procédures d'examen, d'expérimentation et d'études effectués par les organismes soumis aux dispositions de cette loi », ont un caractère vague et insuffisamment défini.

- Au regard du deuxième critère, l'article 28 devrait être amendé. En effet, les intérêts qui peuvent justifier un refus de communication doivent

<sup>24</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement> ,, § 76, d)

<sup>25</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement> , §76 d)

concerner les droits ou la réputation d'autrui ou la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Or la protection de tous les domaines listés à l'article 28 n'est pas nécessaire à ces deux objectifs. En particulier, « *la capacité de l'Etat à gérer l'économie* », « *les missions de tutelle, de contrôle et de consultation* », « *les procédures de délibération, d'échanges d'avis (...)* », et les « *procédures d'examen, d'expérimentation et d'études effectués par les organismes soumis aux dispositions de cette loi* », outre leur caractère vague et insuffisamment défini, ne sont pas des intérêts qui peuvent justifier le refus de communication d'informations les concernant selon les standards

internationaux. De même, les « *intérêts commerciaux légitimes des tiers, y compris les droits de propriété intellectuelle et industrielle* », qui n'ont rien de secret, ne peuvent justifier un refus de communiquer une information. Cette mention doit être supprimée de la liste des domaines protégés de l'article 28.

- Au regard du troisième critère, le projet devrait également être amendé. En effet, la formulation de l'article 28, au terme de laquelle « *l'organisme concerné peut refuser l'accès à une information dont la communication peut causer un préjudice* », est insuffisante au regard des critères indiqués plus haut. L'article 28 devrait indiquer que « *l'organisme concerné peut refuser l'accès à une information uniquement lorsqu'il y a un risque de préjudice important pour l'intérêt protégé* ». Enfin, l'article 28 devrait indiquer que l'autorité qui refuse la communication d'une information doit démontrer le risque de préjudice important pour l'intérêt protégé.

Devrait également être précisé comment est évalué ce préjudice.

## 5.2 – L'exception de sécurité nationale

L'article 28 du projet dispose que la sécurité nationale est un domaine qui justifie qu'une demande d'information soit rejetée.

Comme l'indique le Rapporteur spécial à la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, « *la protection de la sécurité nationale est mentionnée expressément dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme comme une raison acceptable de restreindre un certain nombre de libertés, notamment la liberté d'expression* »<sup>26</sup>.

Si la non-divulgence d'informations relatives à la sécurité nationale est légitime, encore faut-il que la notion de sécurité nationale soit définie précisément et strictement, afin d'éviter que les autorités puissent arguer abusivement de cette exception pour ne pas communiquer des informations d'intérêt général.

Comme le soulignent les mandats spéciaux de l'ONU, de l'OSCE et de l'OEA dans la déclaration conjointe sur l'accès à l'information de 2004, « *Certaines informations peuvent être légitimement secrètes pour des raisons de sécurité nationale ou autres intérêts publics primordiaux. Cependant, les lois sur le secret doivent définir précisément la notion de sécurité nationale et indiquer clairement les critères invoqués pour déclarer une information secrète ; ceci afin d'empêcher l'utilisation abusive de l'étiquette « secret » pour bloquer la divulgation d'une information d'intérêt public. Les lois sur le secret doivent indiquer clairement qui sont les représentants officiels habilités à classer des documents et doivent fixer les durées pendant lesquelles*

<sup>26</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, §56

*ces documents doivent rester secrets. Ces lois doivent faire l'objet d'un débat public.* »<sup>27</sup>

Les Principes de Tshwane fournissent à cet égard d'autres éléments importants : « aucune restriction au droit à l'information sur le fondement de la sécurité nationale ne peut être imposée, à moins que le gouvernement ne démontre que : 1) la restriction est prévue par la loi, est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale ; et 2) la loi prévoit des garanties adéquates contre les abus, y compris un examen complet, rapide, accessible et effectif de la validité de la restriction, par une autorité de contrôle indépendante, et par un tribunal »<sup>28</sup>.

En ce qui concerne la procédure d'examen et les garanties contre les abus, l'intervention de la Commission d'accès à l'information, et le recours possible à un juge en cas de refus de divulgation d'une information relative à la sécurité nationale, est une procédure globalement satisfaisante.

Cependant, le projet de loi devrait définir la notion de sécurité nationale, ou renvoyer à un texte qui définit cette notion. Celui-ci devrait lister limitativement les informations qui relèvent de la sécurité nationale. Conformément aux Principes de Tshwane, cette liste devrait indiquer que ne peuvent être retenues sur le fondement de la sécurité nationale que les informations qui concernent :

- les plans de défense, les opérations en cours, les capacités, pour la période durant laquelle l'information est d'une utilité opérationnelle
- la production, les capacités, ou l'usage de systèmes d'armes et autres systèmes

<sup>27</sup> Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

<sup>28</sup> Open Government Guide, [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209_0.pdf) (traduction non officielle)

militaires, y compris les systèmes de communication

- les mesures spécifiques de protection du territoire national, des infrastructures sensibles ou des institutions essentielles
- contre les menaces ou l'usage de la force ou le sabotage, mesures dont l'efficacité dépend du secret
- les opérations, sources et méthodes des services de renseignement, pour autant qu'elles concernent des questions de sécurité nationale
- les questions de sécurité nationale fournies par un Etat étranger ou un organe inter-gouvernemental sous condition expresse de confidentialité ; et les autres communications diplomatiques, pour autant qu'elles concernent des questions de sécurité nationale.

### **5.3 – Les domaines dans lesquelles les exceptions au droit ne s'appliquent pas**

L'introduction à l'article 30 du projet de certains domaines et situations dans lesquelles l'organisme concerné ne peut pas refuser l'accès à une information est positive. Les domaines indiqués par la loi (les informations relatives aux violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, à la santé, la sécurité publique, l'environnement, la commission d'un acte criminel, de corruption ou de mauvaise gestion) sont mentionnés dans les standards internationaux relatifs au droit d'accès à l'information. Notamment, les principes de Tshwane indiquent que « les informations relatives à de graves violations des droits humains internationaux ou du droit humanitaire doivent toujours être divulguées » (Principe 10A)<sup>29</sup>.

Cependant la liste de ces domaines et situations est insuffisante.

Le projet devrait comporter un article plus général sur les intérêts publics supérieurs qui

<sup>29</sup>Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information", 2013, [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209_0.pdf)

justifient toujours la communication d'une information. Cet article devrait indiquer que les exceptions au droit d'accès à l'information ne s'appliquent pas « *lorsque l'intérêt public global de l'accès à l'information l'emporte sur l'intérêt protégé* ». Il pourrait lister les informations pour lesquelles il existe un impératif absolu de communiquer, mais cette liste ne devrait être donnée qu'à titre indicatif, et non limitatif (avec par exemple l'adjonction de l'adverbe « notamment »). Cette liste devrait comprendre non seulement les informations relatives aux violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, à la santé et la sécurité publique et l'environnement, à la commission d'un acte criminel, de corruption ou de mauvaise gestion (exceptions prévues à l'article 30 alinéas 1 et 2 du projet), mais également les informations relatives aux droits et libertés des citoyens, à la structure du gouvernement, aux décisions d'emplois de la force militaire, et à la surveillance.

Les principes de Tshwane indiquent à cet égard, et justement, que « *le public doit avoir accès aux informations relatives aux programmes de surveillance* » (Principe 10E)<sup>30</sup>.

En outre, l'articulation des articles 28, 29 et 30 du projet manque de clarté. L'article 28 liste les domaines dans lesquels il existe une exception au droit d'accès à l'information ; l'article 29 ajoute une exception : les

informations relatives aux lanceurs d'alerte ; et l'article 30 liste les domaines dans lesquels l'exception de l'article 29 ne s'applique pas. Pour plus de cohérence, l'article 30 devrait disposer que ce sont les exceptions prévues à l'article 28 (et non à l'article 29) qui ne s'appliquent pas.

Enfin, l'article 30-1 indique que les informations relatives aux graves violations des droits de l'homme ou crimes de guerre peuvent être divulguées « *à condition de ne*

*pas porter préjudice à l'intérêt suprême de l'état* ». Cette dernière précision risque de faire perdre toute sa portée à cet alinéa, en l'absence de précision sur la notion « *d'intérêt suprême de l'état* », sur qui la définit, qui évalue ce préjudice, et sur l'articulation de cette notion avec celle de sécurité nationale.

#### **5.4 – La protection des lanceurs d'alerte de l'article 29**

RSF salue l'article 29, qui tend à la protection des lanceurs d'alerte en excluant du champ du droit d'accès aux informations les données relatives à l'identité des personnes qui dénoncent des fraudes ou des cas de corruption.

Cette protection est cependant insuffisante.

L'article 29 devrait en effet être amendé pour disposer que le droit d'accès à l'information ne s'applique pas aux données liées aux identités des personnes ayant présenté des informations « *pour dénoncer des cas de fraude ou de corruption* », mais également « *dont la divulgation est nécessaire en vue d'exposer, d'enquêter ou de poursuivre de graves violations des droits de l'homme ou crimes de guerre et contre l'humanité* » et encore des informations « *d'intérêt public général qui l'emportent sur l'intérêt protégé, en raison notamment d'une menace grave pour la santé, la sécurité ou l'environnement, la commission d'actes criminels, de corruption et de mauvaise gestion* ».

L'article 29 devrait également indiquer non seulement que les informations relatives à ces lanceurs d'alerte ne peuvent être divulguées, mais également que ces personnes sont protégées de toute poursuite ou représailles de la part des autorités ou de toute sanction de leur hiérarchie. A cet égard, les principes de Tshwane indiquent que « *les représentants de l'État qui agissent dans l'intérêt du public en exposant des abus du gouvernement doivent être protégés contre*

<sup>30</sup>Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information", 2013, [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209_0.pdf)

toute mesure de représailles (Principe 40) »<sup>31</sup>. De même, la déclaration conjointe des mandats spéciaux de l'ONU, de l'OSCE et de l'OEA sur l'accès à l'information de 2004 indique que « les lanceurs d'alerte qui diffusent des informations sur des violations de la loi, sur des comportements illicites des organes publics, sur des menaces sérieuses contre la santé, la sécurité publique ou l'environnement, ou sur une violation des droits de l'homme ou du droit humanitaire doivent être protégés contre toute sanction juridique, administrative ou professionnelle s'ils ont agi "de bonne foi" »<sup>32</sup>. Cette même déclaration dispose également que « les journalistes et les représentants de la société civile ne peuvent jamais être tenus responsables de la publication ou de la dissémination d'informations (relatives à un intérêt protégé), indépendamment du fait qu'elles leur ont été divulguées ou non, sous réserve qu'ils n'ont commis aucune fraude ni autre délit en vue d'obtenir cette information »<sup>33</sup>.

Une version précédente du projet comportait, au chapitre 9 relatif aux mesures protectrices et répressives, un article qui exonérait « de toute responsabilité administrative, civile et pénale quiconque qui de bonne foi divulgue des malversations et des cas de corruption conformément à la législation en vigueur ». La suppression de cet article dans le présent projet est à déplorer.

<sup>31</sup>Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information", 2013,

[http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209_0.pdf)

<sup>32</sup>Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

<sup>33</sup>Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

Le projet devrait réintroduire un article sur la protection des lanceurs d'alerte, qui devrait être formulé de façon plus large, pour indiquer notamment:

- que les journalistes et les lanceurs d'alerte ne peuvent être inquiétés pour avoir diffusé des informations dont l'intérêt du public à les connaître l'emporte sur l'intérêt protégé ;
- que la seule réserve à cette exception est la commission d'une fraude ou d'un délit pour obtenir cette information ;
- que la responsabilité de la dissémination d'une information relative à un intérêt protégé ne peut peser que sur les personnes officiellement chargées de détenir ces informations ;
- que ces personnes sont protégées si la divulgation de l'information qu'elles détiennent est nécessaire « pour dénoncer des cas de fraude ou de corruption, pour exposer, enquêter ou poursuivre de graves violations des droits de l'homme ou crimes de guerre et contre l'humanité » ou si cette information est « d'intérêt public général qui l'emporte sur l'intérêt protégé, en raison notamment d'une menace grave pour la santé, la sécurité ou l'environnement, la commission d'actes criminels, de corruption et de mauvaise gestion ».

## 6. LES SANCTIONS

Le chapitre 9 du projet de loi instaure des « mesures protectrices et répressives » visant à sanctionner les refus irréguliers de communication d'information, mesures détaillées aux articles 61 et 62.

Dans leur déclaration conjointe sur l'accès à l'information de 2004, les mandats spéciaux de l'ONU, de l'OSCE et de l'OEA ont indiqué que « Les autorités nationales doivent s'engager activement à mettre fin à la culture du secret encore prédominante dans le secteur public de nombreux pays. Cela doit comprendre des sanctions contre ceux qui obstruent sciemment l'accès à l'information. »<sup>34</sup> De même, le Rapporteur

<sup>34</sup>Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Représentant de l'OSCE pour la liberté

spécial des Nations unies à la liberté d'expression, dans son rapport de septembre 2013, a souligné que « *l'absence de sanctions spécifiques pour les refus injustifiés ou pour la destruction de l'information par les fonctionnaires, contribuent certainement à la mise en œuvre limitée (des législations nationales relatives au droit d'accès à l'information)* »<sup>35</sup>.

S'il est positif que le projet de loi instaure des sanctions en cas d'infraction intentionnelle aux dispositions de la loi et en cas de destruction d'une information, les sanctions prévues sont bien trop faibles pour être dissuasives, et devraient être renforcées.

En outre, non seulement les infractions intentionnelles à la loi, mais aussi les infractions commises par négligence, si l'organisme ne fait pas preuve de la diligence nécessaire dans le respect de son obligation de publication et d'actualisation périodique des informations listées à l'article 3, ou dans le respect de son obligation de nommer un responsable d'accès à l'information, devraient faire l'objet d'une sanction.

Enfin, des sanctions renforcées devraient être prévues, notamment en cas de non-respect des articles 20, 29, 30.

## **7. UN POINT NON ABORDE PAR LE PROJET : LA PRESCRIPTION**

Le projet de loi organique sur le droit d'accès à l'information devrait, pour être complet, préciser un point qui n'est pas abordé, la question de la prescription. Si l'article 31 indique que les informations relatives aux domaines protégés listés par l'article 28

entrent dans le domaine public après un certain délai et peuvent donc être communiquées, existe-t-il à l'inverse une prescription du droit d'accès à l'information ? Celui-ci est-il prescrit, doit-il être exercé dans certains délais, peut-il être refusé car exercé trop tardivement ? Quels documents sont affectés par une prescription, dans quels cas, pour quelle durée ?

Ce point devrait être précisé pour éviter que l'accès à certains documents soit refusé sur le fondement de la prescription.

---

des médias, le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, *Déclaration conjointe sur l'accès à l'information et législation sur le secret*, 6 décembre 2004, <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>

<sup>35</sup>Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 4 septembre 2013, A/68/362, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/464/77/PDF/N1346477.pdf?OpenElement>, § 80

## LES RECOMMANDATIONS :

1. La définition du terme « information » de l'article 4 du projet devrait être complétée pour préciser qu'elle recouvre les informations classifiées ou non, et pour indiquer qu'elle concerne toute information d'intérêt général.
2. Le projet devrait prévoir et détailler les formations qui seront assurées à l'attention des personnels des organismes concernés, des responsables d'accès à l'information, et de l'ensemble des agents publics.
3. L'article 15 du projet devrait indiquer que si une modalité d'accès requise pour accéder à une information n'est pas disponible, le responsable d'accès doit en informer le demandeur et lui proposer d'autres modalités d'accès, et que cette non disponibilité de la modalité requise ne peut justifier un refus de divulgation ;
  - L'article 20 du projet devrait être précisé pour indiquer comment et par qui sont évaluées les « *conséquences sur la vie ou la liberté de la personne* ». Le Chapitre 9 du texte devrait prévoir des sanctions spécifiques en cas de non-respect de la procédure de l'article 20 ;
  - Les articles 26 et 27 du projet devraient également être précisés
  - L'article 36 devrait indiquer les délais dans lesquels le responsable d'accès à l'administration doit être nommé ;
4. La nomination des membres de la Commission d'accès à l'information devrait relever de la seule compétence du parlement ;
  - la présence de la société civile au sein de la Commission devrait être renforcée ;
  - le mode de sélection des représentants de la société civile devrait être précisée ;
  - les conditions d'éligibilité des membres de la commission devraient être renforcées pour garantir leur indépendance et leur probité ;
  - les ressources de la Commission devraient être allouées par le seul parlement.
5. Amender l'article 28 pour indiquer que l'organisme concerné ne peut refuser l'accès qu'à une information dont la communication « risque de porter un préjudice *important* à l'intérêt protégé et lorsque ce préjudice excède l'intérêt public global de l'accès à l'information » ;
5. Amender l'article 28 de façon à ce que la liste des domaines dans lesquels la divulgation d'une information peut être refusée soit limitée aux domaines qui concernent le respect des droits ou de la réputation d'autrui et la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ;
  - Amender l'article 28 pour indiquer que l'autorité qui refuse de communiquer une information doit démontrer le risque de préjudice important pour l'intérêt protégé ;
  - Amender l'article 28 pour préciser comment est évalué le préjudice aux domaines protégés.

6. Ajouter à l'article 28 une définition de la sécurité nationale, ou un renvoi vers un texte qui définit cette notion, ou une liste des domaines couverts par la sécurité nationale.
7. Amender l'article 30, pour supprimer la liste limitative des domaines dans lesquels l'intérêt général peut l'emporter sur l'intérêt protégé, et indiquer de façon générale que les exceptions au droit d'accès à l'information de l'article 28 ne s'appliquent pas *« lorsque l'intérêt public global de l'accès à l'information l'emporte sur l'intérêt protégé »* ;
  - Modifier l'article 30 pour indiquer que ce sont les exceptions de l'article 28, et non de l'article 29, qui ne s'appliquent pas ;
  - Supprimer la condition relative au préjudice à l'intérêt suprême de l'Etat indiquée par l'article 30 alinéa 1.
8. Amender les articles 29 et 30 pour instaurer un régime plus largement protecteur des lanceurs d'alerte, des journalistes et de leurs sources. Celui-ci devrait prévoir :
  - que les journalistes et les lanceurs d'alerte ne peuvent être inquiétés pour avoir diffusé une information dont l'intérêt du public à les connaître l'emporte sur l'intérêt protégé ;
  - que la seule réserve à cette exception est la commission d'une fraude ou d'un délit pour obtenir cette information
  - que la responsabilité de la divulgation d'une information relative à un intérêt protégé ne pèse que sur les personnes chargées de détenir ces informations
  - que ces personnes sont protégées si la divulgation de l'information qu'elles détiennent est nécessaire *« pour dénoncer des cas de fraude ou de corruption, pour exposer, enquêter ou poursuivre de graves violations des droits de l'homme ou crimes de guerre et contre l'humanité »* ou si cette information est *« d'intérêt public général qui l'emporte sur l'intérêt protégé, en raison notamment d'une menace grave pour la santé, la sécurité ou l'environnement, la commission d'actes criminels, de corruption et de mauvaise gestion »*.
- Réintroduire au chapitre 9 relatif aux sanctions un article qui limite la responsabilité de la divulgation d'une information protégée aux personnes officiellement chargées de détenir ces informations, et qui exonère ces personnes de leur responsabilité s'ils révèlent des informations d'intérêt général
9. Renforcer les sanctions prévues à l'article 62, pour les rendre dissuasives ;
  - Introduire des sanctions en cas de négligence des organismes concernés ou de défaut de diligence raisonnable ;
  - Introduire des sanctions renforcées en cas de non-respect des articles 20, 29 et 30 du projet.
10. Préciser les règles relatives à la prescription en matière de d'exercice du droit d'accès à l'information.