



Strasbourg, le 17 mars 2009

**Avis n°511/2009**

**CDL-AD(2009)016**  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**RELATIF AUX PROJETS DE LOI**

**SUR LA LIBERTE DE RECEVOIR DES INFORMATIONS  
ET  
PORTANT MODIFICATION  
DU CODE DES INFRACTIONS ADMINISTRATIVES  
DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE**

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 78<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 13-14 mars 2009)**

**sur la base des observations de**

**M. Viktor GUMI (membre, Albanie)  
Mme Helena JÄDERBLOM (experte, Suède)**

## I. Introduction

1. Par lettre du 24 novembre 2008, les autorités arméniennes ont sollicité l'avis de la Commission de Venise concernant le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations (CDL(2009)002) et le projet de loi connexe portant modification du Code des infractions administratives (CDL(2009)003).

2. Mme Helena Jäderblom, présidente de la Cour administrative d'appel de Stockholm, et M. Viktor Gumi, membre de la Commission de Venise au titre de l'Albanie, ont été nommés rapporteurs et ont présenté leurs observations.

3. Le présent avis a été établi à partir des observations formulées par les rapporteurs et adopté par la Commission de Venise à sa 78<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 mars 2009).

## II. Informations générales

### A. Traités internationaux applicables à l'Arménie

4. Le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations est destiné à remplacer la loi de 2003 sur la liberté de l'information<sup>1</sup>. Mme Helena Jäderblom, experte apportant son concours à la Commission de Venise, a déjà eu l'occasion d'examiner cette loi, dans laquelle il manque notamment, à ses yeux, une définition claire et détaillée des cas où les autorités sont exonérées de leur obligation d'accorder aux citoyens un droit d'accès à l'information.

5. Le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations émane du ministre de la Justice, qui souhaite le soumettre au gouvernement pour discussion puis le transmettre à l'Assemblée nationale. Il n'a pas indiqué à la Commission de Venise les raisons pour lesquelles il convient de modifier la loi de 2003.

## III. Normes applicables

6. L'Arménie est membre de nombreuses organisations internationales et partie aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ; à ce titre, elle est tenue de respecter les droits de l'homme, dont le droit à l'information.

7. Membre de l'Organisation des Nations unies depuis 1992, elle a également adhéré à la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 19 proclame : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »

8. L'Arménie a adhéré au Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP) (entré en vigueur le 23 juin 1993), qui prévoit dans son article 19 que « nul ne peut être inquiété pour ses opinions » et que toute personne a droit à la liberté « de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées [...] sans considération de frontières [...] par tout [...] moyen de son choix ».

9. Elle a signé le 25 juin 1998 et ratifié le 1<sup>er</sup> août 2001 la Convention d'Aarhus (Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement).

---

<sup>1</sup> La loi de la République d'Arménie sur la liberté de l'information a été adoptée par l'Assemblée nationale le 23 septembre 2003. Elle est disponible (en anglais) à l'adresse : <http://www.freedominfo.org/documents/Armenia%20FOI.pdf>

10. Elle a ratifié le 26 avril 2002 la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 10 protège la liberté d'expression et d'information.

## **B. Droit d'accès aux documents publics**

11. La première reconnaissance politique d'un droit d'accès aux documents publics remonte à l'adoption de la Recommandation n°R (81) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques. Un an plus tard, le 29 avril 1982, le Comité des Ministres a adopté sa Déclaration sur la liberté d'expression et d'information. D'autres instruments juridiques ont ensuite été élaborés<sup>2</sup>, dont la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres sur l'accès aux documents publics en 2002.

12. La Convention sur l'accès aux documents publics est fondée sur la Recommandation Rec(2002)2 et contient une série de dispositions visant à fixer des règles minimales à respecter dans la législation et la pratique des Etats membres. Elle fait en particulier référence à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>3</sup>, à la Convention d'Aarhus et à la Convention du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel<sup>4</sup>.

13. La Convention sur l'accès aux documents publics a été adoptée par le Comité des Ministres le 27 novembre 2008 lors de la réunion 1042bis des Délégués des Ministres. Elle sera très probablement ouverte à la signature en mai 2009. A son entrée en vigueur, elle deviendra le premier instrument international juridiquement contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités. On peut par conséquent considérer qu'elle est, à ce jour, l'instrument le plus avancé dans ce domaine à l'échelle internationale. C'est la raison pour laquelle le présent avis se référera aux principes fondamentaux de cette Convention, présentés ci-après.

14. Les articles 1 et 2 de la Convention prévoient que toute personne, sans discrimination aucune, a le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques. L'expression « *autorités publiques* » recouvre le gouvernement et l'administration aux niveaux national, régional et local, les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives, ainsi que les personnes physiques ou morales dans la mesure où elles exercent une autorité administrative. Les Etats membres sont invités à inclure dans cette définition les organes législatifs et les autorités judiciaires dans leur ensemble. Les parties ont également la liberté d'y inclure les personnes physiques ou morales dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou fonctionnent grâce à des fonds publics. L'expression « *documents publics* » englobe toutes les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques.

---

<sup>2</sup> Recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres n°R (81) 19 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques, n°R (91) 10 sur la communication à des tiers des données à caractère personnel détenues par des organismes publics, n°R (97) 18 concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques et n°R (2000) 13 sur une politique européenne en matière de communication des archives.

<sup>3</sup> L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 dans la résolution 217 A (III), dispose : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »

<sup>4</sup> STE n°108.

15. L'article 3 concerne les restrictions possibles à l'accès aux documents publics. Celles-ci doivent être établies précisément et uniquement dans le but de protéger les intérêts mentionnés, tels que la sécurité nationale, les relations extérieures, la prévention et la recherche des activités criminelles, les inspections par l'administration, la vie privée, les intérêts commerciaux, l'égalité des parties à une instance juridictionnelle, l'environnement ou les délibérations au sein des autorités. Il convient de procéder à une évaluation des risques, c'est-à-dire que l'accès à une information sera refusé uniquement si la divulgation de cette information porte ou risque de porter atteinte à l'un des intérêts protégés. Cependant, même dans ce cas, l'information sera divulguée si un intérêt public supérieur le justifie. Il est recommandé de limiter dans le temps le maintien du secret.

16. En vertu de l'article 4, les formalités relatives aux demandes se limitent à ce qui est indispensable et le demandeur n'est pas tenu d'indiquer les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès à un document. Les parties peuvent autoriser le demandeur à rester anonyme sauf si la divulgation de l'identité est essentielle pour traiter la demande.

17. L'article 5 dispose que l'autorité publique aide, dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document souhaité. La demande est instruite rapidement par l'autorité qui détient le document. La décision est prise, communiquée et exécutée dès que possible ou dans un délai raisonnable fixé au préalable. Tout refus, en tout ou en partie, doit être motivé. Les demandes manifestement déraisonnables et les demandes trop vagues peuvent être refusées.

18. D'après les articles 6 et 7, lorsque l'accès à un document a été accordé en totalité ou en partie, le demandeur a le droit de choisir de consulter l'original ou une copie, ou d'en recevoir une copie dans le format disponible de son choix. L'autorité publique peut également donner accès au document en orientant le demandeur vers d'autres sources facilement accessibles. La délivrance d'une copie peut être facturée au demandeur, sur la base du coût réel des frais de reproduction et de distribution.

19. L'article 8 prévoit qu'un demandeur dont la demande a été rejetée, en tout ou en partie, dispose d'un recours devant un tribunal ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi.

20. L'article 9 prescrit certaines mesures complémentaires, comme le devoir d'informer le public de son droit d'accès aux documents publics et le fait d'instruire les autorités publiques sur leurs obligations, de gérer efficacement les documents et de suivre des procédures claires pour la conservation et la destruction des documents.

21. L'article 10 dispose que les autorités prennent, de leur propre initiative et lorsque cela s'avère approprié, les mesures nécessaires pour mettre à disposition les documents publics qu'elles détiennent, dans l'intérêt de promouvoir la transparence et l'efficacité de l'administration et d'encourager la participation éclairée du public aux questions d'intérêt général.

22. En ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), elle reconnaît à l'intérieur du droit fondamental à la liberté d'expression le droit de recevoir ou de communiquer des informations sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques. La Cour européenne des droits de l'homme distingue deux éléments : a) l'accès du public et des médias, et b) le droit d'accès individuel, notamment celui des personnes pour qui ces informations présentent un intérêt particulier.

23. Bien que la Cour ait reconnu à plusieurs reprises « le droit du public à être dûment informé » et « le droit à recevoir des informations », elle était très réticente, jusqu'à une date récente, à faire découler de l'article 10 de la CEDH un droit d'accès aux documents publics ou

administratifs. Dans les affaires *Leander c. Suède*<sup>5</sup>, *Gaskin c. Royaume-Uni*<sup>6</sup> et *Sîrbu et autres c. Moldova*<sup>7</sup>, elle a constaté « l'existence d'un droit pour le public de recevoir des informations comme corollaire de la fonction propre aux journalistes de diffuser des informations ou des idées sur des questions d'intérêt public ». Elle a néanmoins considéré que la liberté de recevoir des informations interdisait essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir. Elle a conclu, dans ces affaires, que la liberté de recevoir des informations, telle qu'elle est garantie par l'article 10, ne saurait se comprendre comme imposant à un Etat des obligations positives de diffuser des informations ou de divulguer des informations au public.

24. En 2006<sup>8</sup>, la Cour a appliqué pour la première fois l'article 10 dans une affaire portant sur le rejet d'une demande d'accès à des documents administratifs. Les pouvoirs publics avaient refusé à une association de protection de l'environnement l'accès à des documents et projets concernant une centrale nucléaire à Temelín (République tchèque). Bien qu'elle n'ait constaté aucune violation de l'article 10, la Cour a expressément reconnu que le refus des autorités de donner accès à certains documents constituait une ingérence dans le droit de recevoir des informations, garanti par l'article 10, ce qui implique que le refus doit satisfaire aux conditions fixées au paragraphe 2 de l'article 10, c'est-à-dire qu'il doit être prévu par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique<sup>9</sup>.

25. La Cour a également reconnu une obligation positive de fournir, à la fois de manière proactive et sur demande, les informations relatives à la jouissance et à la protection des autres droits de la CEDH tels que le droit au respect de la vie privée et familiale<sup>10</sup>. Le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 § 1 de la CEDH, confère aux parties à une procédure judiciaire un droit d'accès aux documents détenus par la juridiction et pertinents dans le cadre de leur affaire. Cependant, il est improbable que le droit d'un individu d'obtenir des informations qui ne le concernent pas personnellement donne naissance à « un droit ou une obligation de caractère civil » permettant d'invoquer l'article 6. Par contre, le refus de donner accès à des informations susceptibles d'aider une personne à établir une demande de dommages-intérêts peut emporter violation de l'article 6<sup>11</sup>.

#### IV. Commentaires spécifiques sur le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations (CDL(2009)002)

##### Article 1

26. Cet article définit le champ d'application du projet de loi. Aux termes du paragraphe 1, ce dernier « régit les relations entourant la liberté de recevoir des informations, définit les

<sup>5</sup> *Leander c. Suède*, arrêt du 26 mars 1987, § 74.

<sup>6</sup> *Gaskin c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989, § 52.

<sup>7</sup> *Sîrbu et autres c. Moldova*, arrêt du 15 juin 2004, § 17.

<sup>8</sup> Décision de la Cour (Cinquième section), *Sdruženi Jihočeské Matky c. République tchèque*, requête n°19101/03.

<sup>9</sup> Dans l'affaire *Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb c. Arménie* (requête n°11721/04), pendante devant la Cour, l'organisation requérante (un groupe d'observation des élections dûment enregistré) a demandé certaines informations à la Commission électorale centrale (CEC) arménienne avant les élections législatives de mai 2003, notamment des copies de décisions de la CEC, des comptes rendus de réunions de la CEC et des documents indiquant les contributions aux campagnes de plusieurs partis politiques. La CEC n'a pas donné accès aux documents demandés en temps utile, alors que l'organisation requérante était en droit de les recevoir selon la législation nationale. Les recours auprès des juridictions nationales ont été rejetés pour des motifs de procédure, sans qu'une décision ne soit jamais rendue sur le fond. L'organisation requérante allègue une violation de son droit de recevoir ou de communiquer des informations en vertu de l'article 10 de la CEDH, ainsi qu'une violation des dispositions garantissant un procès équitable (article 6 § 1) et des élections libres (article 3 du Protocole n°1).

<sup>10</sup> Voir en particulier les arrêts rendus dans les affaires *Gaskin c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, et *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998.

<sup>11</sup> Voir *McGinley et Egan c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, §§ 85-86, Recueil des arrêts et décisions 1998-III.

responsabilités qui incombent aux détenteurs d'informations en matière de fourniture d'informations, ainsi que la procédure et les conditions pour recevoir des informations de la part de ceux-ci ».

27. Le paragraphe 2 est consacré aux autorités administratives aux niveaux national, régional et local. Il mentionne plus particulièrement « les autorités de l'Etat et les collectivités locales autonomes, les institutions de l'Etat et leurs agents, ainsi que les organisations assurant un service public »<sup>12</sup>.

28. Conformément aux bonnes pratiques législatives en la matière, la Commission de Venise recommande d'inclure dans cet article « les organismes qui sont en grande partie financés, détenus ou contrôlés par des fonds publics ».

## Article 2

29. Cet article prévoit que la liberté de recevoir des informations n'est pas régie exclusivement par ce projet de loi. D'autres règles figurent dans la Constitution (les articles 27, 27.1 et 33.2<sup>13</sup> énoncent des dispositions générales sur le principe de la liberté de recevoir des informations) et dans d'autres actes législatifs et traités internationaux. Le projet de loi ne fait pas explicitement référence aux autres lois ou traités qui sont susceptibles de s'appliquer. Or, cela serait souhaitable, car en l'état actuel des choses les citoyens n'ont pas la possibilité de connaître l'étendue de leurs droits dans ce domaine.

## Article 3

30. Cet article définit les principaux termes utilisés dans le projet de loi.

31. La « liberté de recevoir des informations » est définie comme « le droit de recevoir des informations librement dans le respect de la loi » (article 3.1).

32. L'article 3.2 définit la notion d'« informations ». Il en ressort clairement que la liberté de recevoir des informations concerne les informations enregistrées sous différentes formes, ce qui concorde avec la Convention sur l'accès aux documents publics, qui définit les documents comme étant toutes les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit (article 1.2 b).

33. L'article 3.2 dispose qu'il doit s'agir d'informations ou de données « finales », sans donner d'autres explications. Selon l'article 1.2 b de la Convention sur l'accès aux documents publics, les « documents publics » correspondent à toutes les informations enregistrées sous quelque

---

<sup>12</sup> Contrairement à la loi de 2003 sur la liberté de l'information, l'actuel projet de loi ne concerne pas « les organisations financées sur le budget de l'État [ni] les organisations privées d'intérêt général et leurs agents publics ».

<sup>13</sup> Article 27 : « Toute personne a le droit d'exprimer librement son opinion. Nul ne peut être contraint de revenir sur son opinion ou de la modifier.

Toute personne a droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées par quelque moyen que ce soit, sans considération des frontières nationales.

La liberté des médias de masse et des autres moyens d'information de masse est garantie.

L'Etat garantit l'existence et les activités d'un service de radio et de télévision indépendant et public offrant une variété de programmes d'information, culturels et de divertissement. »

Article 27.1 : « Toute personne a le droit de présenter des lettres et des propositions aux autorités publiques compétentes et aux organes des autorités locales pour défendre ses propres intérêts ou les intérêts publics, et de recevoir une réponse appropriée dans un délai raisonnable. »

Article 33.2 : « Toute personne a le droit de vivre dans un environnement favorable à sa santé et à son bien-être, qu'elle doit préserver et améliorer individuellement ou collectivement.

Les agents publics sont tenus pour responsables s'ils dissimulent des informations sur les questions d'environnement et refusent l'accès à ces informations. »

forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques. Cette notion englobe tous les documents existants, finalisés ou non, qui ont été produits par les autorités ou qui leur ont été transmis. Dans le cas du projet de loi, le champ d'application est plus restreint. Cela étant, l'article 3.1 k de la Convention sur l'accès aux documents publics autorise de limiter le droit d'accès aux documents publics en vue de protéger « les délibérations au sein de ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier ». Autrement dit, il permet de poser des restrictions pour les documents en cours d'élaboration. Il y a lieu de noter que la Convention prévoit deux principes au sujet de ces documents : le principe de l'évaluation des risques et celui de la mise en balance entre l'intérêt de l'accès du public et l'intérêt protégé par la restriction.

34. A cet égard, le projet de loi ne suit pas la Convention.

35. De plus, il devrait indiquer expressément qu'il s'applique à la fois aux informations produites par les autorités et à celles qui leur sont transmises.

36. Les organes soumis à l'obligation de fournir des informations sont définis comme « les autorités de l'Etat ou les collectivités locales autonomes, les institutions de l'Etat ou leurs agents » ainsi que « les organisations assurant un service public » (article 3.4). Ces dernières sont définies comme des organisations « dont l'activité particulière est régie par la Commission de régulation des services publics de la République d'Arménie » (article 3.3). Le texte ne précise pas quels types d'organes relèvent de cette Commission.

37. En vertu de la Convention sur l'accès aux documents publics, certaines personnes physiques ou morales ne faisant pas partie de l'administration publique sont intégrées dans la catégorie des autorités publiques au sens de la Convention, dès lors qu'elles exercent une autorité administrative (article 1.2 a i). Une disposition facultative invite les Etats à inclure dans cette catégorie les autres personnes physiques ou morales qui accomplissent des fonctions publiques ou fonctionnent grâce à des fonds publics selon le droit national (article 1.2 a ii). La Convention accorde aux Etats une certaine marge de manœuvre pour définir les notions d'« autorité administrative » et de « fonctions publiques » ; néanmoins, à partir du moment où une organisation exerce une autorité administrative selon le droit national, elle doit impérativement être incluse dans la catégorie des autorités publiques.

38. La Convention sur l'accès aux documents publics donne une définition très large des autorités publiques aux niveaux national, régional et local. En outre, les organes législatifs et les autorités judiciaires entrent obligatoirement dans le champ d'application de la Convention dès lors qu'ils accomplissent des fonctions administratives (article 1.2 a i), comme le fait d'employer du personnel ou de gérer des budgets et des ressources financières. De surcroît, les Etats sont invités à inclure toutes ces institutions dans le champ d'application de la Convention lorsqu'elles constituent des rouages essentiels pour l'accès aux documents publics.

39. Le projet de loi s'applique aux autorités et institutions de l'Etat (article 3.4). Mais la distinction entre ces deux catégories n'est pas claire.

40. On peut se demander s'il est pertinent d'inclure les agents publics dans la définition des « détenteurs d'informations » dans le projet de loi. Si l'information qu'ils doivent fournir est détenue par l'institution pour laquelle ils travaillent, il suffira que cette dernière soit inscrite dans le champ d'application du projet de loi. Comme indiqué au paragraphe 13 du rapport explicatif de la Convention sur l'accès aux documents publics, il importe de distinguer clairement les documents reçus par les agents publics dans le cadre de leurs fonctions de ceux qu'ils reçoivent en tant que personnes privées et n'ayant pas de lien avec leurs fonctions. La seconde catégorie de documents n'entre pas dans le champ d'application de la Convention. L'interprétation devrait être la suivante : un document adressé à une autorité et contenant des

informations sur la vie privée d'un agent public ou toute autre information n'ayant aucun rapport avec les activités de ladite autorité est un document public, donc accessible, pour autant qu'il ne contienne pas d'informations secrètes ; un document adressé directement et personnellement à un agent public, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de son bureau, n'est pas un document public si les informations qu'il contient n'ont aucun rapport avec les activités de l'autorité en question. En revanche, s'il contient des informations utiles à l'accomplissement des fonctions de l'agent, il entre dans la catégorie des documents publics accessibles.

#### **Article 4**

41. L'article 4 déclare que "le principe essentiel pour garantir la liberté d'obtenir des informations" est de "garantir le droit à la liberté de recevoir des informations communiquées par de l'Etat".

42. Ce texte prête à confusion, car il est évident que les informations auxquelles l'accès est demandé ne sont pas seulement des informations détenues par l'Etat. Il est également superflu et devrait, s'il était maintenu, être placé parmi les dispositions introductives de l'article 1. Il conviendrait aussi d'y déplacer le reste de l'article 4.

#### **Article 5**

43. L'article 5 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations déclare que le droit d'accéder à l'information appartient à "chacun". Il peut être interprété comme une absence de restrictions fondées sur la citoyenneté ou la nationalité. Ce point est conforme à l'article 2.1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, qui stipule que les Parties garantissent à chacun, sans discrimination aucune, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics.

#### **Article 6**

44. Le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations énonce les obligations des autorités, qui doivent à la fois publier les informations et les divulguer sur demande. L'article 6 énumère les types d'informations qui doivent être publiées. S'agissant des informations relatives aux hauts fonctionnaires, il paraît difficile que toutes les informations énumérées puissent être publiées sans que ce la n'entraîne une violation de la vie privée, que protège l'Article 8 de la CEDH. La loi sur la liberté de recevoir des informations prévoit une dérogation qui interdit la publication de données à caractère personnel quand elles contiennent un secret officiel ou d'Etat. Le sens de ce texte n'est toutefois pas clair, car la nature de ces données n'est pas précisée dans le projet de loi.

#### **Article 7**

45. L'article 7.2 du projet de loi oblige les autorités à divulguer certaines informations sur les fonctionnaires: cette disposition paraît limitée aux cas où ces informations sont demandées, et ne va pas aussi loin que celle qui demande la publication d'informations à l'article 6. Dans certains cas, elle peut cependant constituer une atteinte à la vie privée, et aucune mention n'est faite d'exceptions possibles. Le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations devrait clarifier le rapport entre cette obligation positive de communiquer des informations et les dérogations de l'article 8.

#### **Article 8**

46. L'article 8 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations traite des restrictions possibles du droit à l'accès aux informations. Il commence par expliquer que les informations

“ne peuvent être ni demandées, ni communiquées” si elles correspondent à l'une des exceptions. Rien ne justifie de déclarer que des informations ne peuvent être demandées. Le texte voulait certainement dire qu'il est permis de demander tout type d'informations, mais que les autorités ne peuvent les fournir si elles tombent sous le coup d'une des exceptions. Le mot “peuvent” prête à confusion; cette disposition pourrait être interprétée comme une interdiction pour les autorités de divulguer des informations secrètes, sans leur laisser de compétence en la matière.

47. D'une manière générale, l'article 8 est problématique en ce qu'il n'oblige pas de vérifier qu'une divulgation ne porte pas préjudice à divers intérêts ou à l'intérêt public. Ce point est contraire à l'article 3.2 de la Convention sur l'accès aux documents publics et constitue une des principales lacunes du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations.

48. L'article 8 énumère une série d'exceptions diverses. Dans certains cas, des types spécifiques d'informations sont précisés (notamment les “informations relatives à d'autres personnes physiques ou morales”, “relatives à des certaines personnes physiques ou morales”, “préalables à un procès”, etc.). A l'inverse, la loi évoque parfois des données qualifiées de secrètes en vertu d'autres lois (notamment les “secrets d'Etat, officiels, bancaires, commerciaux, fiscaux ou médicaux”, “dont la divulgation ou la publication sont interdites par la loi”). Le texte mentionne parfois des circonstances dans lesquelles il est dommageable de divulguer des informations quelle qu'en soit la teneur (“porte atteinte à la politique étrangère”, “porte préjudice au budget de l'Etat ou à la stabilité de la devise nationale”).

49. La plupart des intérêts susceptibles d'être protégés par l'article 8 sont conformes à la liste des exceptions envisagées à l'article 3.1 de la Convention sur l'accès aux documents publics, mais le texte permet une application beaucoup trop large. Il n'est pas possible de comprendre la portée de ces restrictions parce que nombre d'entre elles s'appuient manifestement sur des dispositions relatives au secret énoncées dans d'autres lois, sans que l'on sache précisément lesquelles. Une autre lacune réside dans les restrictions appliquées aux informations élaborées conjointement avec d'autres personnes; l'on ne comprend pas clairement pourquoi le consentement de ces tiers est nécessaire, notamment parce qu'il devrait être possible d'assurer une protection suffisante grâce aux exceptions protégeant des intérêts légitimes, comme les relations internationales.

50. D'après l'article 8.1.11, un des motifs de refus est le non respect de certaines exigences de forme de la requête. Ce genre d'exceptions devraient être énoncées séparément de celles qui concernent le contenu des informations.

51. Comme l'indique le paragraphe 3.2.2 ci-dessus, le fait d'énoncer parmi les exceptions les dispositions limitant la nature des informations couvertes par le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations prête à confusion. L'on ne comprend pas clairement ce que veut dire le texte par des informations qui seraient “la propriété d'une autre personne, mais dont dispose le détenteur des informations”, à moins qu'il ne s'agisse d'une affaire de droit d'auteur.

52. L'exception relative à la protection d'informations matériellement sensibles, à l'article 8.1.13, ne devrait pas figurer ici. Il est possible que des informations ne puissent être copiées, mais cela ne devrait pas limiter la possibilité de les divulguer par d'autres moyens, en permettant par exemple au demandeur de les examiner dans les locaux de l'autorité concernée. Cette disposition relève en fait des règles définissant les modes de divulgation des informations, à l'article 10.

53. La disposition sur la divulgation partielle, à l'article 8.2 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations, est conforme au principe essentiel de l'article 6.6 de la Convention sur l'accès aux documents publics. La Convention exprime toutefois une exigence supplémentaire, qui est absente du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations,

celle d'indiquer clairement toute partie d'un document qui aurait été supprimée. En outre, la divulgation partielle constitue une obligation aux termes de la Convention sur l'accès aux documents publics. La formulation du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations ("peuvent être communiquées") indique qu'il appartient à l'administration de décider de communiquer ou non les parties d'un document non couvertes par les exceptions: le texte devrait au contraire être formulé de manière à rendre obligatoire cette divulgation partielle.

## Article 9

54. L'article 9 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations définit les formalités relatives aux demandes d'information. L'article 9.1 laisse entendre que diverses procédures sont prescrites par d'autres lois ou règlements, mais sans préciser quels sont ces textes ni le motif pour lequel ces autres procédures existent. S'il s'agit de demander l'accès en invoquant la loi sur la liberté de recevoir des informations, ces procédures devraient être entièrement énoncées dans ce projet de loi.

55. L'article 9.2 exige que les demandeurs présentant des demandes orales déclarent leur identité à l'avance. Le sens de l'expression "à l'avance" n'est pas clair. Si cela signifie préalablement à la demande d'information, cela n'a aucun sens. Les réponses orales sont limitées à certains types d'informations (article 9.3). Les dispositions ne précisent toutefois pas si cela signifie que seules les informations de ce type peuvent être communiquées suite à une demande orale, ou si la communication orale se limite à celles-ci. Quoi qu'il en soit, le texte prête à confusion.

56. D'après l'article 4.3 de la Convention sur l'accès aux documents publics, les formalités concernant les demandes doivent se limiter à ce qui est indispensable pour pouvoir traiter la demande. Les Etats peuvent décider d'accorder aux demandeurs le droit de rester anonymes sauf si la divulgation de l'identité est essentielle pour traiter la demande.

57. D'après les articles 9.5 et 9.8 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations, les personnes déposant une demande écrite doivent indiquer leur nom, leur adresse et la date de dépôt de la demande, puis la signer. Il existe de nombreuses circonstances où le maintien de toutes ces exigences paraît superflu, et la disposition n'est donc pas conforme à la Convention sur l'accès aux documents publics.

58. D'après l'article 9.11 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations, le demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande. Cela s'harmonise avec le droit correspondant, énoncé à l'article 4.1 de la Convention sur l'accès aux documents publics.

59. Le détenteur des informations est tenu d'indiquer au demandeur quelle administration possède la partie de celles-ci qui manquerait dans ses services (article 9.13 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations). Cette disposition vise apparemment à couvrir également les situations dans lesquelles la première autorité ne détient aucune des informations demandées. Dans ce cas, la disposition est conforme à l'article 5.2 de la Convention sur l'accès aux documents publics.

60. Le demandeur est tenu de déclarer "la teneur des informations demandées" (article 9.5.4 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations). Cette formulation implique qu'il n'est pas nécessaire de spécifier le détail de ce que contient le document demandé, et que l'autorité doit effectuer des recherches pour l'identifier. L'article 5.1 de la Convention sur l'accès aux documents publics exige que l'autorité aide, dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document demandé. Cette obligation positive devrait être énoncée à l'article 9 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations.

61. Les demandes écrites peuvent être refusées dans certaines circonstances, énoncées à l'article 9.14 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations. Ainsi, l'administration peut refuser s'il s'agit de "la deuxième demande déposée par une même personne pour les mêmes informations en moins de six mois". La disposition correspondante de la Convention autorise uniquement les refus en cas de demande "manifestement déraisonnable" (article 5.5 ii). Le Rapport explicatif de la Convention fournit des exemples, déclarant qu'une demande est manifestement abusive si elle fait partie d'un grand nombre de demandes déposées dans le but d'entraver le travail de l'administration concernée ou s'il s'agit de demandes répétées du même demandeur, pour le même document et dans un laps de temps très court (paragraphe 52). Le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations est trop restrictif en autorisant les refus sur cette base, et n'est donc pas conforme à la Convention sur l'accès aux documents publics.

62. Les demandes orales doivent être traitées immédiatement (article 9.4 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations). Cette disposition semble énoncer une obligation de fournir une réponse au cours de la conversation engagée entre le demandeur et le détenteur des informations, ou immédiatement après cette conversation. Le délai de traitement des demandes écrites est raisonnablement court (article 9.12 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations). Ce point est conforme à l'article 5.4 de la Convention sur l'accès aux documents publics.

63. D'après l'article 9.6 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations, la règle générale pour le format des informations est qu'elles doivent, autant que possible, être communiquées au format demandé. A défaut, le demandeur peut examiner ces informations dans les locaux de l'administration (article 9.7). Ces dispositions sont conformes à l'article 6.1 de la Convention sur l'accès aux documents publics.

64. Une attention particulière doit être prêtée aux informations renfermées dans des bases de données. Le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations n'établit aucune distinction entre ces dernières et les informations stockées sur des supports traditionnels, comme le papier. Pour traiter correctement la question des bases de données, le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations devrait donner des orientations sur les règles que doivent suivre les détenteurs d'informations quand ils extraient ou compilent des informations à partir de bases de données.

## **Article 10**

65. La perception de frais est régie par l'article 10 du projet de loi. Certains types d'informations sont gratuites. La liste des dérogations est satisfaisante. Il conviendrait que le principe des coûts réels engagés, énoncé à l'article 10.3, explique clairement que les frais peuvent être perçus pour couvrir uniquement le prix réel des copies, et non le travail effectué par les agents du détenteur de l'information (cf. article 7.2 de la Convention sur l'accès aux documents publics).

### **Article 11**

66. Il est possible de saisir les tribunaux pour faire appel contre le refus de divulguer des informations, en motivant la demande et en indiquant quelle est la procédure de recours (article 11 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations). Ce point est conforme aux articles 5.6 et 8 de la Convention sur l'accès aux documents publics. Cette dernière exige en outre que la procédure de réexamen soit rapide et peu coûteuse. Le texte ne permet pas de déterminer la conformité du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations du point du réexamen des refus d'accès aux informations.

### **Articles 12 et 13**

67. L'article 12 énonce les responsabilités des détenteurs d'informations. Ils doivent assurer l'accès aux informations et la publicité autour de cet accès, et fournir aux demandeurs des informations exactes et complètes. D'autre part, l'article 13 précise leur responsabilité en cas de violation des obligations énoncées à l'article 12. Ces dispositions n'ajoutent aucune valeur particulière au projet de loi sur la liberté de recevoir des informations

### **Article 14**

68. Cet article est une disposition finale relative à l'entrée en vigueur de la loi sur la liberté de recevoir des informations.

## **V. Commentaires spécifiques sur le projet de loi portant modification du Code des infractions administratives (CDL(2009)003)**

69. D'après le projet d'article du Code des infractions administratives de la République d'Arménie, le fait pour le détenteur des informations de manquer, pour des motifs illicites, à l'obligation que lui impose la loi de communiquer des informations, constitue une infraction administrative.

70. Cette formulation est extrêmement générale et pourrait couvrir de multiples actes ou omissions, comme le fait de ne pas divulguer d'informations du tout pour avoir mal interprété une dérogation, de tarder au-delà des délais applicables à la fourniture d'informations ou de ne pas publier des informations sur un site Internet conformément à l'article 6 de la loi sur la liberté de recevoir des informations. Cette disposition devrait être modifiée.

## **VI. Conclusions**

### **A. Concernant le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations**

71. La Commission de Venise constate que le projet de loi arménien sur la liberté de recevoir des informations respecte à plusieurs égards les principes généraux énoncés dans la Convention sur l'accès aux documents publics. Le projet de loi présente cependant quelques aspects qui appellent un réexamen ou le remaniement de certaines dispositions.

72. Il convient de supprimer la notion d'informations "définitives" aux articles 3.2), 7.1.2) et 8.1.2) parce qu'elle restreint le droit à l'accès aux informations. De plus, le projet de loi sur la liberté de recevoir des informations déclare explicitement qu'il couvre tant les informations produites par les autorités que celles qui lui sont confiées.

73. L'article 3 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations définit les organismes visés par l'obligation de communiquer des informations, mais n'établit pas de distinction claire entre eux. L'expression « autorités publiques » devrait être redéfinie afin de couvrir

l'administration aux niveaux national, régional et local, les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives, et les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles exercent une autorité administrative.

74. L'article 6 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations définit les informations susceptibles d'être divulguées. La communication de certaines données, relatives notamment à la vie privée des agents, comme les informations sur leur origine nationale, leur état civil ou les mesures incitatives ou les sanctions dont ils font l'objet, pourrait toutefois constituer une violation de l'Article 8 de la CEDH. La même remarque vaut pour l'article 7.

75. L'article 6 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations interdit la publication d'informations contenant des secrets d'Etat ou officiels. Mentionnons à cet égard que toute restriction à l'accès aux documents publics doit être justifiée par la nécessité de protéger la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures. De même, la sécurité nationale ne devrait pas être utilisée à mauvais escient pour protéger des informations qui pourraient révéler des violations des droits de l'homme, de la corruption au sein de l'autorité publique, des erreurs administratives, ou une information qui est simplement embarrassante pour des fonctionnaires ou des autorités publiques.

76. S'agissant de l'article 8.1 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations, la Commission de Venise rappelle que les restrictions au droit d'accès aux documents publics ne sont acceptables que si elles sont prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger d'autres droits et intérêts légitimes. Ces restrictions devraient être énumérées sous la forme d'une liste compatible avec celle de l'article 3 de la Convention sur l'accès aux documents publics.

77. Il faudrait rationaliser la liste de l'article 8, en veillant à ne pas inutilement restreindre l'accès aux documents publics.

78. L'article 8 devrait énoncer une condition d'évaluation des risques ou de l'intérêt public, conformément à l'article 3.2 de la Convention sur l'accès aux documents publics.

79. La restriction relative aux informations qui concernent d'autres personnes (article 8.1.12) devrait être supprimée.

80. L'article 8.2 sur la divulgation partielle de documents devrait spécifier que les autorités peuvent refuser l'accès au document si, en raison des passages qui y ont été supprimés, celui-ci risque d'être trompeur, vide de sens ou manifestement déraisonnable.

81. L'article 9 devrait comporter une description complète des procédures à suivre pour l'obtention des informations, en évitant d'imposer des exigences superflues.

82. L'article 9.14.3 devrait énoncer explicitement les critères permettant de déclarer qu'une demande est "manifestement infondée". Il pourrait être utile d'ajouter ici une liste non exhaustive d'exemples.

83. L'article 11 du projet de loi sur la liberté de recevoir des informations devrait stipuler que la procédure de réexamen doit être rapide et peu coûteuse.

## **B. Concernant la modification du Code des infractions administratives**

84. La Commission de Venise estime que l'amendement ci-dessus est trop général et qu'il pourrait couvrir un grand nombre d'actions et d'omissions, comme le fait de ne pas communiquer d'informations du tout en prétextant une interprétation abusive d'une exception prévue par la loi, en faisant durer le traitement de la demande pour dépasser le délai fixé pour

la communication des informations, ou en omettant de publier les informations sur Internet conformément à l'article 6 du projet de loi. Etant donné ce qui précède, l'amendement devrait être reformulé en tenant compte de ces points. Il pourrait être utile d'ajouter ici une liste d'exemples.