



Assemblée générale

Distr. générale
18 août 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 73 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport établi par le Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, David Kaye, en application de la résolution 25/2 du Conseil des droits de l'homme.

* [A/72/150](#).

** Le présent rapport a été soumis après la date limite, afin de prendre en compte l'évolution récente de la situation.



Rapport du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Résumé

L'Organisation des Nations Unies ne dispose pas d'une politique d'accès à l'information s'appliquant à l'ensemble de ses départements et institutions spécialisées; elle n'a même pas adopté de normes ad hoc en vue de répondre aux demandes d'accès à l'information. Il s'agit d'une situation intolérable pour l'institution politique mondiale centrale, qui sert l'intérêt général dans toute une série de domaines. Toutefois, l'Organisation des Nations Unies n'est pas la seule dans ce cas. Bien que des politiques en matière de liberté de l'information aient été adoptées partout dans le monde, les organisations internationales, à quelques exceptions près, n'ont pas suivi le mouvement. Le présent rapport fait le point sur l'accès à l'information ayant trait aux activités des organisations internationales. Le Rapporteur spécial y exhorte toutes les organisations internationales, en particulier l'Organisation des Nations Unies, à adopter des politiques solides en matière de liberté de l'information et y formule des recommandations spécifiques à l'intention des organisations, des États membres et de la société civile.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	3
II. Liberté de l'information.....	4
A. Objectifs sous-jacents du droit à la liberté de l'information.....	4
B. Cadre juridique.....	6
1. Nature du droit d'accès à l'information.....	6
2. Restrictions limitées du droit à l'information.....	8
3. Cadre juridique et organisations internationales.....	9
III. Principaux éléments d'une politique d'accès à l'information.....	11
A. Accès à l'information dans les organisations intergouvernementales.....	11
B. Éléments essentiels des politiques d'accès à l'information.....	13
1. Processus d'adoption multipartite ouvert.....	13
2. Divulgence proactive d'informations claires, consultables et sécurisées.....	14
3. Politique globale assortie de règles contraignantes.....	15
4. Règles claires quant au type d'information que l'on peut refuser de communiquer.....	16
5. Mécanismes de plainte et de recours.....	18
6. Mise en œuvre, examen et suivi.....	19
7. Mécanismes indépendants de protection des lanceurs d'alerte.....	20
IV. Conclusions et recommandations.....	21

I. Introduction

1. Les travaux menés par les organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies, sont, pour la plupart des gens, très opaques. À l'exception des travaux réalisés par leurs organes les plus médiatisés, les activités et le fonctionnement des organisations échappent en grande partie à l'attention du public. Dans de telles conditions, comment est-ce que les informations présentant un intérêt public légitime sont-elles divulguées? Comment est-ce que le grand public, composé de citoyens, d'étudiants, de journalistes, d'universitaires, de militants, de parlementaires et même de représentants des États membres, contrôle-t-il le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations intergouvernementales et s'assure-t-il que les fonctionnaires internationaux respectent leurs obligations? Quelles sont, le cas échéant, les politiques qui guident les fonctionnaires internationaux en matière de partage d'informations? Sur quelles normes s'appuient-ils lorsqu'ils prennent la décision de dévoiler ou non une information? De façon générale, comment les organisations intergouvernementales s'assurent-elles qu'elles respectent la norme relative aux droits de l'homme garantissant à chacun le droit de demander et de recevoir des informations de toutes sortes, en particulier des informations détenues par des autorités publiques?

2. Dans son rapport de 2016 dans lequel il expliquait le refus de l'Organisation des Nations Unies de reconnaître sa responsabilité dans l'épidémie tragique de choléra qui a frappé Haïti, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté a constaté ce qui suit :

« Plusieurs sources ont indiqué au Rapporteur spécial que l'avis juridique initialement présenté au Secrétaire général énonçait sur ces questions sensibles [la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies dans l'épidémie de choléra] un point de vue assez différent de celui qui a finalement été adopté, mais cela n'a pas pu être confirmé puisqu'aucune des analyses du Bureau des affaires juridiques n'a été rendue publique. Si cela était vrai, toutefois, cela pourrait expliquer pourquoi les arguments avancés dans le but de réfuter toute responsabilité sont aussi péremptoirs qu'insuffisamment justifiés (A/71/367, par. 33). »

3. On a connu d'autres affaires sur lesquelles on disposait de peu d'information, concernant des opérations de maintien de la paix, des lanceurs d'alerte, des allégations de fraude, des décisions relatives au personnel et des conflits d'intérêts, pour lesquelles l'existence d'une politique globale sur la liberté de l'information au sein de l'Organisation des Nations Unies aurait contribué à renforcer les mécanismes de responsabilisation et permis au public de mieux comprendre les problèmes mondiaux et de participer à leur résolution. Par exemple, l'absence de transparence et un accès inadéquat à l'information ont probablement contribué au manque de responsabilisation des Casques bleus accusés d'abus sexuels¹.

4. Il n'existe manifestement aucune procédure officielle selon laquelle un particulier, et à plus forte raison un Rapporteur spécial, pourrait solliciter de tels renseignements auprès de l'Organisation des Nations Unies². Par conséquent, même si une organisation

¹ Voir, par exemple, Azad Essa, « Why do some UN peacekeepers rape? », *Al Jazeera*, 4 août 2017; A/71/99, par. 250-251 (Rapport du Groupe d'enquête externe indépendant sur l'exploitation et les atteintes sexuelles commises par les forces internationales du maintien de la paix en République centrafricaine) et Carla Ferstman, « Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers », Rapport spécial 335, United States Institute of Peace, Washington, D. C., 2013.

² Il est entendu que le Département de l'information du Secrétariat a créé une adresse électronique (inquiries2@un.org) à laquelle le public peut envoyer des demandes de renseignements, qui seront ensuite transmises aux bureaux concernés. Cette initiative n'est toutefois pas une politique, d'autant plus qu'elle ne contient aucun des éléments décrits dans la Section III du présent rapport.

intergouvernementale a une bonne raison de ne pas dévoiler des informations dans une situation particulière, ses raisons ne sont pas vérifiées (voir [ST/SGB/2007/6](#)). À cet égard, il y a lieu de se demander de quelle façon les décisions et analyses institutionnelles ainsi que les décideurs peuvent être mis à l'épreuve lorsque de telles informations sont si difficiles à obtenir. Au lieu d'une procédure officielle qui lui permettrait d'introduire des demandes d'information, le public ne connaît des politiques et des activités de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations internationales que ce que ces organes choisissent de publier, tandis que l'évaluation externe dépend généralement des journalistes et des chercheurs qui parviennent à accéder aux organisations. Au sein de l'Organisation des Nations Unies et de la plupart des organisations intergouvernementales, il semblerait qu'aucun représentant officiel ne soit obligé de motiver un refus de divulgation d'informations³.

5. Le présent rapport, lequel étudie les politiques sur la liberté de l'information dans le contexte des organisations internationales, en portant une attention particulière mais non exclusive au système des Nations Unies, est le résultat d'un an de recherches et d'enquêtes, et notamment d'un appel à participations qui a généré des réponses de la part de 16 organisations internationales et de cinq acteurs non gouvernementaux⁴. La section II est consacrée à l'accès à l'information en vertu du droit des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial y fait notamment observer que les gouvernements à travers le monde adoptent de plus en plus de politiques sur la liberté de l'information. La section III aborde ensuite les éléments constitutifs essentiels d'une politique efficace en matière de liberté de l'information au niveau international. Finalement, une série de recommandations sont formulées à l'intention des organisations intergouvernementales, des États membres et des acteurs non étatiques participant à la gouvernance internationale dans la section IV.

II. Liberté de l'information

A. Objectifs sous-jacents de la liberté de l'information

6. Là où règne l'état de droit, les gouvernements et les fonctionnaires continuent de devoir rendre des comptes à leurs citoyens par le biais de divers mécanismes. Cependant, trop souvent, le principe de responsabilité est illusoire, et cela n'est nulle part plus évident que dans les situations où les autorités cachent des informations au public. Quand la liberté d'accès à l'information⁵ de toutes sortes fait défaut, notamment lorsque les gouvernements cachent des informations au public, à leurs mécanismes judiciaires et législatifs et aux médias, des abus peuvent être commis, les politiques relatives au bien-être général risquent de ne pas être évaluées et améliorées et l'engagement et la participation du public général diminuent, souvent à dessein. En revanche, les environnements riches en informations contribuent à promouvoir la prise de décisions éclairées et la tenue de débats publics constructifs, en renforçant la crédibilité des institutions publiques. Même si leur mise en œuvre ne satisfait pas toujours aux normes les plus élevées, les gouvernements ont pris

³ Cela est vrai en dépit du fait que l'Organisation des Nations Unies dispose d'une politique de classification qui distingue plusieurs catégories d'informations sensibles, [ST/SGB/2007/6](#).

⁴ Les communications peuvent être consultées sur le site Web du titulaire du mandat. Je tiens à remercier tout particulièrement les étudiants de l'École de droit de l'Université de Californie (Irvine) suivants qui, avec l'aide du professeur Ramin Pejan, ont mené des recherches à l'appui de ce projet : Enid Zhou, Katherine Ells, Laurence Liu et Nassim Alisobhani.

⁵ Des expressions telles que « liberté de l'information », « droit d'accès à l'information » et « droit à l'information » sont employées de manière interchangeable dans le présent rapport. Elles font référence au droit contenu dans l'article 19 2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de recevoir, sans considérations de frontières, des informations et des idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

conscience du fait que cette question essentielle se trouvait à l'intersection entre un gouvernement bon et transparent et le droit fondamental d'accès à l'information, en reconnaissant que la crédibilité des autorités publiques dépendait de leur volonté de collaborer avec ceux qui financent leurs activités et élisent leurs principaux responsables, à savoir les membres du public.

7. Aujourd'hui, ces observations générales sur l'accès à l'information sont rarement controversées dans les débats ayant trait aux autorités gouvernementales et à leurs politiques. Une majorité des gouvernements dans le monde ont adopté des lois en matière de liberté de l'information, présentant divers niveaux de fermeté et de mise en œuvre⁶. Mais ce mouvement en faveur d'une gouvernance transparente a été largement ignoré par les institutions mondiales, du moins, si pas totalement, suffisamment pour que « l'accès à l'information » ne soit que très peu considéré dans les centres de gouvernance internationale. Si vous interrogez un fonctionnaire international sur « l'accès à l'information », il est plus probable qu'il vous parle de politiques ayant trait aux sites Web et aux archives (qui sont, certes, extrêmement importantes, mais pas tout à fait pertinentes) que de la capacité du public à obtenir des informations au sujet des activités menées par les organisations et les institutions intergouvernementales, de leurs échecs et des débats qui s'y tiennent. Il ne s'agit pas ici d'ignorer le travail accompli par les organisations intergouvernementales pendant les décennies de la révolution numérique pour rendre leurs travaux accessibles au public. En effet, si les chercheurs et les journalistes devaient autrefois effectuer leurs recherches dans les bibliothèques qui renfermaient la documentation de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations intergouvernementales, aujourd'hui, de très nombreux documents peuvent être consultés sur des sites Web, notamment des documents récemment adoptés, qui sont parfois disponibles dans les jours (voire dans les heures) qui suivent leur adoption. Les fonctionnaires de l'information devraient être félicités pour leur volonté de garantir un accès étendu aux documents officiels. De même, certaines organisations et institutions rendent publics des documents relatifs à leurs dépenses et aux contrats qu'elles concluent, avec plus ou moins de succès.

8. Et pourtant, malgré le fait que les organisations intergouvernementales rendent accessibles en ligne une grande partie des travaux publics réalisés par leurs institutions, notamment les instruments juridiques, les résolutions, les décisions prises par les commissions et les organes de contrôle et les travaux qu'elles mènent sur le terrain, et diffusent sur le Web des séances publiques, peu d'organisations disposent de politiques en matière d'accès à l'information permettant au public de faire des demandes de renseignements non divulgués, à titre individuel ou par l'intermédiaire de journalistes ou de chercheurs. Les organisations qui ont adopté de telles politiques, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), la Banque mondiale, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et une poignée d'autres, principalement des institutions financières internationales et des fonds internationaux, seront abordées ci-après dans la section III. En outre, même si elles acceptent de traiter de telles demandes, la plupart des organisations ne font à peu près aucun effort pour porter à la connaissance du public l'existence d'une telle possibilité ou mettre en évidence les normes prises en compte lorsqu'il s'agit de décider de divulguer ou non une information.

⁶ Pour des études pertinentes sur les lois en matière de liberté de l'information à travers le monde, voir David Banisar, « Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws » (2006) et « The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts » (Banque mondiale, Washington, D. C., 2011); Toby Mendel, « Liberté de l'information : Étude juridique comparative » (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 2008); www.freedominfo.org et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, « La Convention des Nations Unies contre la corruption : Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations » (New York, 2016).

B. Cadre juridique

1. Nature du droit d'accès à l'information

9. Avant d'évaluer les éléments qui pourraient constituer une politique sur la liberté de l'information adaptée aux organisations intergouvernementales, il convient d'examiner les normes qui s'appliquent au titre du droit des droits de l'homme, puisqu'il est évident que les politiques qui sous-tendent ce droit s'appliquent tant aux organisations intergouvernementales qu'aux États.

10. En droit international, le droit à l'information prend son origine dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Comme énoncé dans le Pacte international, toute personne a droit à « la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix ». Le Comité des droits de l'homme a clairement énoncé ce sur quoi porte ce droit, soulignant que l'article 19 « vise un droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics ». « Cette information », a indiqué le Comité, « 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 » (CCPR/C/GC/34, par. 18). En outre, le Comité a souligné que ce droit ne se limitait pas seulement à la réaction que les autorités publiques devaient adopter lorsqu'elles recevaient des demandes de renseignements :

« Pour donner effet au droit d'accès à l'information, les États parties devraient entreprendre activement de mettre dans le domaine public toute information détenue par le gouvernement qui est d'intérêt général. Les États parties devraient faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à cette information. Les États parties devraient aussi établir les procédures nécessaires permettant d'obtenir l'accès à cette information, par exemple en promulguant un texte de loi relatif à la liberté d'information. Les procédures devraient permettre le traitement diligent des demandes d'information, en fixant des règles claires qui soient compatibles avec le Pacte. Les frais à acquitter pour les demandes d'information ne devraient pas être de nature à constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information. Les autorités devraient motiver tout refus de donner accès à une information. Il faudrait mettre en place des dispositifs pour les recours en cas de refus de donner accès à une information et en cas de non-réponse à une demande (CCPR/C/GC/34, par. 19). »

11. Dès le tout début des activités menées dans le cadre du mandat, les Rapporteurs spéciaux ont fourni des éclaircissements sur le droit à l'information. Déjà dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial a mis en évidence l'« importance cruciale » du rôle joué par le droit à l'information (E/CN.4/1995/32, par. 135), tandis que dans son rapport de 1998, il a souligné que « le droit d'accès à l'information détenue par le Gouvernement devait être la règle plutôt que l'exception ». Il y a mentionné un droit spécifique à l'information ayant trait à la « sécurité de l'État » et a exprimé, dans une déclaration notable, des inquiétudes au sujet de poursuites judiciaires menées par des gouvernements à l'encontre de fonctionnaires ayant divulgué des « informations classées comme confidentielles », ajoutant que les gouvernements « [continuaient] de classer comme confidentielles un beaucoup plus grand nombre d'informations qu'il ne [paraissait] nécessaire ». Le Rapporteur spécial entendait par là que les gouvernements ne devraient refuser de divulguer une information que lorsque « les intérêts de l'État sont inéluctablement et gravement lésés si l'information est rendue publique et que le préjudice subi l'emporte sur le dommage résultant de l'atteinte au droit d'opinion, de parole et d'information ». Il en a conclu que « la tendance à déclarer secrète ou à bloquer une information en invoquant, par

exemple, ‘la confidentialité des débats en Conseil des ministres restreint’ [était] trop souvent une pratique nuisible du point de vue de l’accès à l’information » (E/CN.4/1998/40, par. 12 et 13).

12. Dans les années qui ont suivi, la question du droit à l’information a été fréquemment développée dans les rapports réalisés dans le cadre du mandat⁷. En 2013, le Rapporteur spécial a exposé de façon détaillée les raisons pour lesquelles il était nécessaire de disposer d’un droit à l’information solide :

« [...] les autorités publiques agissant en tant que représentants de la population dans son ensemble et fournissant ainsi un ‘bien public’, leurs décisions et leurs actions devraient en principe être transparentes. Une culture du secret n’est acceptable que dans des cas très exceptionnels, lorsque la confidentialité est essentielle à l’efficacité de leur travail. Le public a donc tout intérêt à la divulgation de certains types d’information. Par ailleurs, l’accès à certains types d’information peut influencer sur la jouissance par les individus d’autres droits. Dans de tels cas, l’information ne peut être refusée que dans des circonstances très exceptionnelles, voire jamais (A/68/362, par. 20) ».

13. En 2004, le Rapporteur spécial des Nations Unies a collaboré avec les représentants de mécanismes régionaux de protection de la liberté d’expression afin de souligner l’importance de la liberté de l’information en tant que droit fondamental⁸. Ensemble, ils ont insisté sur le fait que pour lutter contre la « culture du secret » généralisée dans les institutions publiques il fallait non seulement adopter une législation et la mettre en œuvre, mais également imposer des sanctions à ceux qui entravaient délibérément l’accès à l’information.

14. Parallèlement aux activités menées par le Comité des droits de l’homme et ses mécanismes de procédures spéciales, le Conseil des droits de l’homme et l’Assemblée générale ont également énoncé l’importance de la liberté de l’information. Pas plus tard qu’en 2016, le Conseil a invité tous les États à garantir la divulgation de l’information détenue par les autorités publiques et à adopter des lois et des politiques transparentes, claires et adaptées qui prévoient cette divulgation de l’information détenue par les autorités et le droit de tous à demander et obtenir l’information à laquelle le public doit pouvoir avoir accès, sauf exceptions minimales, proportionnées, nécessaires et clairement délimitées⁹. L’accès à l’information constitue désormais un élément type d’autres traités relatifs aux droits de l’homme (A/70/361, par. 6) et a été largement adopté dans des accords internationaux ayant trait au développement, à l’environnement, à l’alimentation et l’agriculture, et à la corruption, entre autres domaines d’activité¹⁰. Dans la Convention d’Aarhus, par exemple, il est souligné que l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à l’environnement, un domaine d’intérêt public majeur, « [contribuent] à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être¹¹ ». Le rôle essentiel de la liberté de l’information est également reconnu dans l’objectif de développement durable 16 qui associe l’accès à

⁷ Voir E/CN.4/1999/64, E/CN.4/2000/63, E/CN.4/2003/67, E/CN.4/2005/64, A/HRC/11/4 et A/HRC/17/27.

⁸ Déclaration commune du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d’opinion et d’expression, du Représentant de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe pour la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l’Organisation des États américains sur la liberté d’expression, 6 décembre 2004.

⁹ Voir résolutions du Conseil des droits de l’homme 31/32, par. 13 et 34/20, par. 5 b).

¹⁰ Voir « Article 19: Defending freedom of expression and information » (organisation indépendante), « Open Development: Access to Information and the Sustainable Development Goals », 19 juillet 2017, p. 6-9.

¹¹ Convention sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement, article 1, Aarhus, Danemark, 25 juin 1998.

l'information à une bonne gouvernance, aux droits de l'homme et au principe de responsabilité, et vise à ce que tous les États Membres adoptent et mettent en œuvre des politiques et des lois en matière d'accès à l'information (résolution 70/1, par. 16.6-16.10).

15. Au cours de la période consacrée à l'élaboration de normes en vue de l'établissement et du fonctionnement d'organes des droits de l'homme, certains États ont également adopté des lois visant à mettre en œuvre le droit à l'information, tandis que beaucoup ont intégré un droit à l'information dans leur droit constitutionnel. Au niveau national, les États ont adopté une gouvernance de plus en plus transparente sur le plan juridique, même s'ils n'ont pas toujours instauré les meilleures pratiques en matière de mise en œuvre¹². Néanmoins, le climat de confidentialité et de non-divulgaration d'informations qui tend à s'imposer dans les bureaucraties et les directions politiques du monde entier reste difficile à éliminer¹³. Le fait que l'information ayant trait à la sécurité nationale soit fréquemment considérée comme faisant exception aux lois en matière de droit à l'information incite à penser que la divulgation de renseignements, même présentant un grand intérêt pour le public et ne nuisant pas de façon significative aux intérêts du gouvernement, est contraire à l'« intérêt national ». Une telle mentalité porte considérablement atteinte aux lois relatives à l'accès à l'information et pourrait avoir des retombées au-delà des milieux traditionnels de sécurité nationale. En bref, si le cadre juridique pour l'accès à l'information a été renforcé à travers le monde, en ce qui concerne la transparence des affaires publiques, on se heurte encore à des obstacles importants en termes de pratiques et de mise en œuvre¹⁴.

16. Le droit des droits de l'homme reconnaît également des liens entre le droit à la liberté d'expression tel qu'énoncé à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres droits. Le droit à l'information est également étroitement lié à l'article 25 1) du Pacte international, lequel protège le droit et la possibilité de tout citoyen « de prendre part à la direction des affaires publiques ». Le Comité des droits de l'homme a souligné l'importance de la liberté de l'information pour assurer une participation du public « sans censure » (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 25). Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme est revenu sur ce point, entre autres, et y a apporté des précisions dans son rapport de 2015 sur la promotion, la protection et la mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le contexte du droit actuel des droits de l'homme (A/HRC/30/26).

2. Restrictions limitées du droit à l'information

17. On ne peut reconnaître le droit à l'information tel qu'énoncé à l'article 19 du Pacte international sans admettre que l'accès à l'information peut être soumis à des restrictions. Ces restrictions, qui prennent leur origine dans l'article 19 3), doivent être prescrites par la loi et être proportionnées et nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui, ou à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. J'ai déjà examiné la façon dont les restrictions autorisées en vertu de l'Article

¹² L'organisation « Article 19 » recense 118 pays ayant adopté des lois ou des politiques visant à promouvoir la liberté de l'information détenue par les autorités publiques, voir « Open Development: Access to Information and the Sustainable Development Goals ». Dans sa communication, le Center for Law and Democracy (Centre pour le droit et la démocratie) a recensé 112 lois nationales relatives au droit à l'information et a mis en évidence un fait remarquable, à savoir que 88 % d'entre elles avaient été adoptées au cours des 25 dernières années.

¹³ Ceci est particulièrement vrai dans le contexte de la sécurité nationale. On trouvera des règles solides en matière de divulgation d'informations dans les *Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information* (« *Principes de Tshwane* ») (Open Society Foundations, 2013), disponible à l'adresse suivante : https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-french-20150209_0.pdf.

¹⁴ Victoria Lemieux et Stephanie E Trapnell, « Public Access to Information for Development: A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws », *Directions in Development - Public Sector Governance* (Banque mondiale, Washington, D. C., 2016).

19 3) s'appliquaient dans le contexte de la liberté de l'information (A/70/361, par. 8-13). Je vais maintenant aborder la manière dont les organisations internationales pourraient appliquer les normes du Pacte international aux fins de leurs propres initiatives en matière d'accès à l'information.

3. Cadre juridique et organisations internationales

18. Sujet de débat entre les universitaires et les juristes depuis de nombreuses années, il est souvent avancé que le droit des droits de l'homme, notamment l'article 19 du Pacte international et les autres instruments mentionnés dans le présent rapport, ne s'applique pas de manière stricte aux organisations internationales, du moins, certainement pas de la même façon qu'il engage les États¹⁵. Toutefois, si l'on aborde la question des obligations des organisations intergouvernementales en matière de droits de l'homme d'un point de vue formaliste, en examinant la question uniquement sous l'angle des obligations et des immunités des organisations, on omet l'essentiel, aussi bien au niveau du droit qu'au niveau des politiques.

19. Les actions réalisées en vue d'instaurer la transparence au sein des organisations internationales sont dictées par les mêmes objectifs que ceux qui sous-tendent l'augmentation du nombre d'initiatives menées en faveur de la liberté de l'information et de la transparence dans les affaires publiques au niveau national. Comme le rappelle le Center for Law and Democracy dans sa communication, ces organisations sont des institutions publiques, qui exercent des fonctions gouvernementales au même titre que les États. Le public ne peut s'intéresser sérieusement aux questions essentielles dont traitent les organisations internationales que s'il a accès aux informations y afférentes. En ce qui concerne les institutions multilatérales, le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association a souligné que « pour que la société civile participe efficacement à la prise de décisions au niveau mondial, il [était] indispensable de garantir le droit d'accès à l'information¹⁶ (A/69/365, par. 15) ». Dans les pays où les organisations intergouvernementales mènent des travaux importants, qu'il s'agisse d'opérations de maintien de la paix, d'aide au développement ou d'activités relatives aux droits de l'homme, pour ne nommer que quelques domaines, on entend par « engagement et participation véritables » la capacité à obtenir des informations actualisées sur les activités menées dans le cadre de ces missions. Cela implique de disposer de mécanismes de responsabilisation afin que les individus puissent déterminer si ces organisations servent les intérêts de la population ou leurs propres intérêts, voire ceux de sociétés, de dirigeants locaux ou d'acteurs corrompus de la vie publique.

20. En outre, la couverture médiatique qui est accordée aux organisations intergouvernementales est radicalement différente de celle qui est accordée de jour en jour et d'heure en heure aux environnements nationaux. Compte tenu de la lourdeur de la bureaucratie internationale, en comparaison avec la couverture médiatique dynamique qui est accordée aux gouvernements nationaux et locaux, très peu de journalistes couvrent les activités de l'Organisation des Nations Unies ou d'autres organisations intergouvernementales à titre exclusif. Et ceux qui les couvrent doivent souvent travailler d'arrache-pied pour que leurs éditeurs, et certainement leurs lecteurs, comprennent l'intérêt que ces institutions représentent pour leur propre vie et leurs préférences en matière de

¹⁵ Voir, par exemple, Kristina Daugirdas, « How and Why International Law Binds International Organizations », vol. 57, n° 2, *Harvard International Law Journal* (2016). Voir aussi Christine Chinkin, « The United Nations Decade for the Elimination of Poverty: What Role for International Law? », *Current Legal Problems*, vol. 54, n° 1 (2001).

¹⁶ À cet égard, je voudrais souligner un point qui a été développé dans le rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association (A/69/365, par. 73), à savoir que les organisations non gouvernementales devraient pouvoir être présentes physiquement aux instances des organisations intergouvernementales, une sphère clé de l'accès à l'information, bien qu'elle ne soit pas examinée directement dans le présent rapport.

politiques publiques. Par conséquent, les fonctionnaires internationaux ne sont pas passés au microscope journalistique de la même façon que les bureaucrates nationaux sont supposés l'être à travers le monde. Ce contrôle pourrait être effectué par les États membres de temps à autre, en particulier dans le domaine de la budgétisation, mais le fait qu'il soit difficile d'accéder aux informations ayant trait au fonctionnement des organisations intergouvernementales rend l'application du principe de responsabilité au niveau international encore plus compliquée qu'elle ne l'est déjà. Dans un tel climat, tout article de journal ou de revue mettant en évidence l'existence d'une pratique problématique au sein d'une organisation intergouvernementale peut être considéré comme une attaque contre l'institution dans son ensemble, en grande partie parce que les institutions mènent leurs activités de façon bien éloignée de la vie quotidienne des membres du public. Régler ce problème et adopter des politiques solides en matière d'accès à l'information contribuerait à renforcer la compréhension, la responsabilité, la surveillance et la protection des missions menées par les organisations intergouvernementales.

21. En principe, il n'existe aucune raison pour laquelle les organisations intergouvernementales devraient adopter des politiques en matière d'accès à l'information différentes de celles adoptées par les États. Étant donné que les notions de « sécurité nationale » et d'« ordre public » ne peuvent généralement pas être utilisées par les organisations intergouvernementales pour justifier des restrictions de l'accès à l'information, chaque institution doit déterminer dans quelle mesure les restrictions prévues par le droit des droits de l'homme s'appliquent dans son propre cas¹⁷. Certains affirment qu'en raison de leur nature, les organisations intergouvernementales ne devraient pas divulguer les informations générées ou fournies par leurs États membres. Toutefois, une telle pratique serait démesurée puisqu'elle risquerait d'entraver considérablement l'élaboration des politiques visant à promouvoir le droit du public à l'information.

22. Il convient de rappeler que l'article 19 du Pacte international garantit à toute personne le droit de demander et de recevoir des informations de toutes sortes, sans considération de frontières. À tout le moins, les États sont tenus de ne pas empêcher les membres du public de recevoir des informations d'organisations telles que l'Organisation des Nations Unies et ses départements et organismes en l'absence d'une démonstration de l'application légitime des restrictions figurant à l'article 19 3) du Pacte. On peut aller plus loin et mettre en évidence le fait qu'il existe un large consensus selon lequel les États sont tenus non seulement de ne pas restreindre de façon illicite l'accès à l'information, mais également de créer des conditions favorables au respect de tous les droits énoncés à l'article 19 du Pacte¹⁸. Si les organisations intergouvernementales jouissent clairement d'une personnalité indépendante en vertu du droit international, leurs principales politiques et normes juridiques résultent souvent des décisions de leurs États membres. Les États devraient encourager l'instauration d'environnements favorables à l'accès à l'information, non simplement en raison d'une approche formaliste de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations intergouvernementales, mais parce que leurs citoyens, l'ensemble des citoyens, partout dans le monde, devraient avoir le droit d'accéder à des informations de toutes sortes sans considération de frontières, notamment des informations ayant trait à l'Organisation des Nations Unies et à d'autres organisations intergouvernementales.

¹⁷ L'Organisation des Nations Unies joue toutes sortes de rôles en matière de gouvernance au niveau national, que ce soit par le biais d'opérations de maintien de la paix ou de mécanismes de gouvernance transitoire, qui peuvent impliquer des notions de sécurité et d'ordre assez similaires à celles qui guident les États dans les décisions qu'ils prennent en matière de divulgation.

¹⁸ Voir, par exemple, Résolution 2005/38 de la Commission des droits de l'homme; E/CN.4/1996/39; Résolution 12/16 du Conseil des droits de l'homme; A/HRC/17/27; A/66/290; A/68/362; A/HRC/29/32 et A/70/361.

III. Principaux éléments d'une politique d'accès à l'information

A. Accès à l'information dans les organisations internationales

23. Seize institutions ont soumis des communications en vue de l'élaboration du présent rapport, que j'ai complétées par des entretiens et des consultations¹⁹. Malgré de nombreuses activités de sensibilisation, des dizaines d'organisations intergouvernementales et d'organismes du système des Nations Unies n'ont pas répondu à l'appel lancé dans le cadre du mandat. J'ai été particulièrement déçu de ne pas recevoir de réponse du Secrétariat du Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York. Bien qu'il se pourrait que les organisations n'ayant pas soumis leurs observations aient une forme ou une autre de politique d'accès à l'information, dix des organisations ayant répondu à l'appel disposent de politiques officielles d'accès à l'information, de divulgation ou de transparence²⁰, deux travaillent actuellement à l'élaboration de politiques²¹, une ne dispose pas d'une politique officielle d'accès à l'information mais prévoit cet accès dans un grand nombre de ses politiques²² et trois autres ne disposent pas de politiques en matière d'accès à l'information²³. Sur la base de recherches, il semblerait que la plupart des organisations internationales ne disposent pas de politiques contraignantes visant à protéger et à promouvoir le droit d'accès à l'information. En d'autres termes, sur la base de mes recherches, il semblerait que, à de rares exceptions près, les organisations intergouvernementales ne soient pas parvenues à créer des mécanismes capables de percer leur opacité et de faciliter l'accès à leurs opérations. Fait encore plus grave, l'Organisation des Nations Unies ne dispose pas d'une politique d'accès à l'information s'appliquant à l'ensemble de ses départements et institutions spécialisées; elle ne possède même pas de normes ad hoc en matière de traitement des demandes d'information.

24. Comme en témoignent les politiques adoptées par plusieurs organisations, des politiques d'accès à l'information dynamiques et souples sont réalisables. Les institutions financières et les institutions consacrées à l'environnement et au développement adoptent généralement des pratiques dynamiques en matière d'information qui leur permettent de

¹⁹ Le titulaire du mandat a reçu des communications de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la Société financière internationale (SFI), du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation maritime internationale (OMI), de l'Union internationale des télécommunications (UIT), du Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux des Nations Unies, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de la Commission économique pour l'Europe (CEE), du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), de l'UNESCO, de l'Université des Nations Unies (UNU), de l'Union postale universelle (UPU), du Programme alimentaire mondial (PAM), de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et de la Banque mondiale. Tel que mentionné précédemment, les communications sont disponibles sur le site Web du titulaire du mandat.

²⁰ Les organisations ayant soumis des communications et disposant de politiques officielles au moment de la rédaction du présent rapport sont : la SFI (politique d'accès), le FMI (politique de transparence), le Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux des Nations Unies (politique d'accès), le PNUD (politique de divulgation), le PNUE (politique d'accès), le PAM (politique de divulgation), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) (politique de divulgation), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) (politique de divulgation), la Banque mondiale (politique d'accès) et l'UNESCO (politique d'accès). Un certain nombre d'autres institutions financières internationales et d'organisations régionales disposent également de politiques mais n'ont pas fourni de renseignements à ce sujet dans le cadre du présent rapport.

²¹ Les organisations qui étaient en train d'élaborer des politiques au moment de la rédaction sont l'UIT et le HCDH.

²² L'OMPI dispose de toute une série de politiques et de pratiques propres à assurer la transparence et l'accès du public.

²³ L'OMI, la CEE, l'UNU et l'UPU ne disposent pas d'une politique d'information.

rendre leurs activités transparentes et susceptibles de faire l'objet d'un examen rigoureux, conformément aux exigences des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales.

25. La Banque mondiale, la Société financière internationale et le Fonds monétaire international disposent de sites Web et de guides de formation, et ont désigné des départements chargés de l'accès à l'information qui supervisent la rédaction des rapports annuels et la divulgation de l'information. Dans sa communication, le Center for Law and Democracy a fait observer que la prédominance de politiques en matière d'accès à l'information dans le secteur financier international s'expliquait en grande partie par le fait que la société civile effectuait un contrôle accru de leurs travaux, en raison des répercussions importantes qu'ils pouvaient avoir, mais également par le fait que les États membres tenaient à s'assurer que leur argent soit géré correctement. La société civile a également porté une attention particulière à la question, à tel point que l'Initiative mondiale pour la transparence, un réseau informel d'organisations de la société civile visant à favoriser la transparence dans les institutions financières, a établi une charte des normes sur la base desquelles les institutions financières internationales devraient fonder leurs politiques en matière d'accès à l'information²⁴. Cette approche fondée sur les droits fondamentaux de mise en place d'une politique d'accès à l'information prévoit une présomption de divulgation de l'information, des règles de divulgation généreuses et automatiques, un cadre précis régissant le traitement des demandes d'information, des exceptions limitées (mais encore souvent trop générales) et un droit de recours devant un organe indépendant en cas de refus de divulguer des informations. De nombreuses institutions financières disposent de politiques en matière d'accès à l'information qui comportent un nombre important d'éléments figurant dans la charte proposée par l'Initiative mondiale pour la transparence. Par exemple, la politique de la Banque mondiale comprend des principes directeurs visant à garantir un accès maximal à l'information, une liste d'exceptions, un ensemble de procédures décrivant la manière dont l'information est rendue disponible et un mécanisme de recours en deux étapes. Son mécanisme de recours prévoit que le requérant puisse interjeter appel devant une commission de recours composée d'experts extérieurs indépendants. Sa politique de divulgation comprend un calendrier de déclassification de l'information ainsi qu'une série de définitions. La Banque mondiale a également instauré un Comité de l'accès à l'information, chargé de superviser la mise en œuvre de la politique.

26. La politique d'accès à l'information du PNUE est une politique de divulgation et de transparence maximales. Cette politique définit le type d'information qui peut être divulgué, à savoir toute information relative au PNUE qui est en sa possession, et prévoit des exceptions conformément aux règles et pratiques pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, par exemple en ce qui concerne le traitement des informations sensibles et la classification. Le PNUE dispose d'un mécanisme de demande de renseignements, lequel fournit des informations sur la façon dont une demande doit être formulée et son destinataire. En outre, il précise que si le fonctionnaire chargé de traiter la demande estime que celle-ci peut faire l'objet d'une exception, il doit solliciter l'avis d'un juriste hors classe. Le PNUE prévoit des échéances pour l'examen des demandes, à savoir un délai de 5 jours pour accuser réception d'une demande, un délai de 30 jours pour y répondre et un délai de 60 jours pour donner une réponse à un recours. La politique prévoit que la plupart des informations soient communiquées gratuitement, à l'exception des frais d'impression. Elle exige de motiver le rejet de demandes d'information et établit un mécanisme de recours composé de deux membres du PNUE et d'un représentant extérieur. En outre, la politique prévoit également un test de primauté de l'intérêt public, sur la base duquel le PNUE divulguera des informations si les avantages qui en découlent l'emportent sur les risques potentiels.

²⁴ Initiative mondiale pour la transparence, Charte de Transparence pour les Institutions Financières Internationales, Revendiquons notre Droit de Savoir, disponible à l'adresse suivante : http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf.

27. Le Programme des Nations Unies pour le développement, qui a été l'un des premiers à mettre en place une politique d'accès à l'information, applique une présomption en faveur de la divulgation. Il définit le type d'information qu'il divulgue et les cas dans lesquels la politique s'applique. Cette politique se distingue par le fait qu'elle prévoit de mettre à disposition un lien vers l'information publique disponible afin d'aider les requérants à déterminer le type d'information qu'ils pourraient avoir besoin de demander. Comme de nombreuses organisations intergouvernementales, le PNUD dispose d'une liste d'exceptions à la divulgation. À l'instar du PNUE, le PNUD prévoit une évaluation des risques et la primauté de l'intérêt public, sur la base desquelles un Groupe indépendant de contrôle de la divulgation de l'information détermine si certaines informations devraient être divulguées en raison de l'intérêt public qu'elles représentent. Le PNUD prévoit un délai de 30 jours calendaires pour répondre aux demandes d'information ainsi qu'un autre délai de 30 jours calendaires pour donner une réponse aux recours. La politique comprend non seulement une annexe regroupant les types d'information faisant exception et ceux normalement mis à la disposition du public, mais également un diagramme permettant de visualiser plus facilement le processus de demande d'information.

28. Après avoir passé en revue les politiques nationales d'accès à l'information et les politiques adoptées, entre autres, par les institutions susmentionnées, ainsi qu'après avoir consulté les parties prenantes et examiné les travaux du précédent Rapporteur spécial sur le sujet, j'ai recensé les pratiques que les organisations intergouvernementales devraient inclure dans leurs politiques d'accès à l'information.

29. À l'exception des organisations mentionnées ci-dessus, la plupart des organisations intergouvernementales fonctionnent de manière ponctuelle; différents départements choisissent d'autoriser ou de refuser la divulgation en l'absence de normes.

B. Éléments essentiels des politiques d'accès à l'information

1. Processus d'adoption multipartite ouvert

30. Parmi les principes énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 19 3) stipule que toutes les restrictions du droit d'accès à l'information doivent être prévues par la loi. Pour ce qui est des États, il est ainsi entendu que les restrictions doivent être adoptées par la voie de processus législatifs réguliers assortis de règles claires afin d'éviter que les décideurs ne restreignent de manière excessive l'accès à l'information ou que la participation du public ne soit restreinte de façon injustifiée (CCPR/C/GC/34, par. 46). Les organisations intergouvernementales devraient veiller à ce que les parties prenantes, notamment les membres du public et les organisations de la société civile, soient en mesure de participer utilement à l'élaboration, l'examen et l'actualisation des politiques d'accès. Plusieurs organisations s'efforcent de faire participer les parties prenantes à l'élaboration de leurs politiques. Par exemple, le PNUE a rendu publics ses projets de politiques provisoire et révisée en les affichant sur son site Web pour une période de deux mois afin de recueillir les suggestions et observations des États membres, des observateurs et du grand public. L'organisme a également tenu une audience formelle consacrée à sa politique, laquelle a été retransmise en direct afin de permettre au public d'y prendre part. L'élaboration de la politique de la SFI s'est déroulée en trois étapes, auxquelles ont participé le public et diverses parties prenantes extérieures. Tout au long du processus, la SFI a consulté divers groupes d'intervenants, notamment ses clients, la communauté bancaire, d'autres institutions financières, des organisations de la société civile, les communautés concernées, un groupe consultatif externe, des universitaires et des groupes de réflexion, des praticiens et des gouvernements.

2. Divulgence proactive d'informations claires, consultables et sécurisées

31. Les demandes de renseignements devraient être prévues comme solution de repli dans toute politique d'accès à l'information. Cette politique se fonde sur l'idée selon laquelle les organisations doivent divulguer de manière active toute information susceptible de présenter un intérêt pour le public en temps voulu et l'actualiser de façon cohérente et utilisable, en particulier sur les sites Web. À cet égard, le Haut-Commissariat a fait d'importants progrès depuis l'entrée dans l'ère du numérique, en rendant publics des documents issus de mécanismes reposant aussi bien sur la Charte (notamment, le Conseil des droits de l'homme et ses mécanismes de procédures spéciales) que sur des traités, des réunions de ces mécanismes par le biais de la retransmission sur le Web, des exposés de presse régulièrement réalisés par le porte-parole du Haut-Commissaire des Nations Unies, des rapports annuels et des rapports présentés périodiquement au Conseil sur l'ensemble des communications soumises au titre des procédures spéciales. Bien que des améliorations doivent encore être apportées dans plusieurs domaines importants, la politique de divulgation du Haut-Commissariat reflète ce que font d'autres institutions au sein du système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales²⁵.

32. Les activités de divulgation publique devraient également porter sur les points suivants : premièrement, les institutions elles-mêmes devraient s'entretenir de façon régulière avec le grand public, principalement par le biais d'organisations de la société civile, afin de s'assurer qu'elles rendent publiques l'ensemble des informations pertinentes et précieuses. Par exemple, dans la communication qu'il a soumise au titre du présent rapport, le Service international pour les droits de l'homme a mis en évidence les types d'information qu'il estimait servir un intérêt public et la façon dont le Haut-Commissariat pourrait améliorer ses activités de divulgation proactive. Un dialogue régulier avec les organisations de la société civile permettrait à l'ensemble des organisations intergouvernementales de mener des activités de divulgation efficaces et contribuerait certainement à réduire les ressources consacrées au traitement des demandes d'information. Deuxièmement, les informations divulguées doivent être partagées de façon à faciliter leur recherche et leur analyse²⁶. Troisièmement, dans une ère de surveillance et d'insécurité de l'information, toutes les organisations doivent prendre des mesures pour assurer la sécurité de leurs systèmes d'information et des individus qui chercheraient à y accéder. J'ai déjà soulevé la question de l'insécurité numérique devant le Haut-Commissariat, notamment dans le rapport que j'ai présenté en 2015 au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/29/32, par. 37). Le site Web du Haut-Commissariat ainsi que celui de l'Organisation des Nations Unies elle-même demeurent non chiffrés (à l'instar de ceux de nombreuses autres institutions), ce qui pourrait dissuader les personnes qui se soucient de la confidentialité de leurs recherches en ligne d'y rechercher des informations²⁷.

3. Politique globale assortie de règles contraignantes

33. À l'instar des gouvernements, les organisations intergouvernementales devraient mettre en place un cadre juridique clair et complet qui reconnaisse un droit à l'information applicable à l'ensemble de l'organisation et de ses organes subsidiaires. Toute politique d'accès devrait, explicitement ou implicitement, promouvoir la divulgation de l'information d'intérêt public, c'est-à-dire l'information à laquelle le public a un droit d'accès, car elle lui

²⁵ Pour des exemples de sites Web destinés à favoriser l'accès du public à l'information, voir <http://webtv.un.org/>; <http://www.unhcr.org/media-centre.html>; <http://www.who.int/mediacentre/fr/> et https://www.wto.org/french/res_f/res_f.htm.

²⁶ Voir Ben Parker, « Two cheers for UN Transparency », IRIN, 28 juin 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://www.irinnews.org/analysis/2017/06/28/two-cheers-un-transparency>.

²⁷ Les sites des organisations ne sont pas tous aussi peu sécurisés. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'UNICEF et l'Organisation mondiale du commerce, par exemple, utilisent une technologie de chiffrement « https » pour sécuriser leurs sites Web, bien que ce ne soit pas le cas de la plupart des organisations mentionnées dans le présent rapport.

permettrait de mieux comprendre les travaux de l'organisation. L'information devrait être définie au sens large afin d'inclure l'ensemble des dossiers, documents, données, analyses, opinions et méthodes, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont conservés, conformément au principe selon lequel les individus ont le droit d'accéder à des informations et des idées de toutes sortes, sous réserve uniquement de règles minimales de non-divulgaration²⁸. La politique devrait être uniforme dans l'ensemble de l'organisation et écrite dans un langage clair. Elle devrait également être contraignante afin d'empêcher l'organisation de refuser de divulguer une information sur toute autre base. Par exemple, le PAM reconnaît généralement un large éventail de catégories d'informations, regroupant toutes sortes de supports, et souligne que sa politique est une « directive » qui doit être mise en œuvre par des cadres supérieurs²⁹.

34. Deux catégories d'informations méritent d'être mentionnées en vue de préciser exactement de quelle manière l'accès à l'information contribue à promouvoir le droit du public à la participation. Premièrement, si la plupart des organisations cherchent à ne pas divulguer leurs « documents internes », elles devraient en réalité rendre publiques l'ensemble des informations qui permettent au public de comprendre les fondements des décisions qu'elles prennent³⁰. Dans la Convention d'Aarhus, par exemple, l'« information relative à l'environnement » est définie comme englobant « les études coûts-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans la prise de décisions relatives à l'environnement³¹ ». Les organisations devraient inclure les « analyses et hypothèses » qui sous-tendent leurs décisions dans leur définition de l'information qui peut être divulguée, notamment les analyses et hypothèses économiques, mais également juridiques, politiques, institutionnelles et opérationnelles, entre autres. La plupart des organisations intergouvernementales s'opposent à une telle divulgation³², toutefois, la non-divulgation de la documentation relative à des opérations importantes empêche le public de comprendre leurs travaux. À tout le moins, on devrait présumer que de tels renseignements peuvent être divulgués.

35. Deuxièmement, les informations ayant trait aux procédures de sélection et d'élection de toutes les catégories de comités et d'organes de contrôle, qu'elles impliquent des États membres, des experts, ou autres, devraient être rendues publiques. De façon générale, les organisations intergouvernementales devraient faire davantage d'efforts pour divulguer des informations relatives aux processus décisionnels particuliers en matière de gouvernance. Par exemple, l'une des fonctions publiques les plus élémentaires des organisations, à savoir l'organisation d'élections, qu'il s'agisse de nommer des délégations nationales pour siéger dans des comités ou des experts, tels que les rapporteurs spéciaux, demeure peu accessible

²⁸ Dans la pratique, la plupart des lois nationales définissent l'information au sens large. Les organisations intergouvernementales devraient faire de même. Voir, par exemple, l'article 4 1) de la loi sur la liberté d'information adoptée par Antigua-et-Barbuda en 2004 qui stipule : « Aux fins de la présente loi, un document comprend toute information enregistrée, indépendamment de sa forme, sa source, sa date de création et son statut officiel, qu'elle ait ou non été générée par l'autorité publique ou l'organisme privé qui la détient et qu'elle soit ou non classée confidentielle. » Disponible à l'adresse suivante : <http://www.laws.gov.ag/acts/2004/a2004-19.pdf>.

²⁹ PAM, Directive CP 2010/01 on Communications, Public Policy and Private Partnerships Division Directive (7 juin 2010).

³⁰ On retrouve dans les Principes de Tshwane de bons exemples de types d'information qui devraient être divulgués : « 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 ».

³¹ Convention d'Aarhus, article 2, par. 3) b).

³² Voir, par exemple, PNUD, Politique en matière de divulgation de l'information, annexe 2, par. 11 c), disponible à l'adresse suivante : http://www.undp.org/content/undp/fr/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy.html.

au public. Les organisations devraient consacrer un espace clairement identifiable sur leurs sites Web aux informations ayant trait aux candidats se présentant à des postes électifs ou sélectifs et fournir des renseignements sur le respect par les États des normes qu'elles ont mises en place dans le cadre des élections des organes composés de délégations nationales. Ceux qui nomment ou sélectionnent les membres des organes d'experts devraient motiver leurs choix publiquement³³. Un accès interactif et opportun à ces procédures permettrait de renforcer leur crédibilité et la responsabilité de ceux qui font ces sélections. Comme indiqué ci-après, certains types d'information peuvent faire l'objet de non-divulgateion, par exemple, pour protéger les données personnelles des candidats individuels aux postes, si nécessaire. Cependant, d'une manière générale, les organisations de la société civile sont légitimement mécontentes de leur capacité limitée à obtenir des informations relatives à ces procédures au fur et à mesure qu'elles se déroulent. Par ailleurs, le manque d'informations est à l'origine de malentendus sur la nature des procédures d'élection et de nomination.

36. Les organisations devraient également éviter de limiter l'accès au processus de demande d'information à certains types de requérants. De même que l'article 19 du Pacte international garantit à chacun l'accès à l'information, sans limiter ou définir le terme « chacun », les organisations intergouvernementales devraient être réceptives aux demandes indépendamment du requérant, sans employer des notions telles que « réputation » ou « préjudice » pour démontrer qu'il existe un motif à la demande. Une personne ou une entité qui formule une demande ne devrait pas être tenue de la justifier. Afin de démontrer que chacun devrait jouir d'un tel accès, les politiques devraient maintenir le coût de ces demandes au minimum absolu, en éliminant les frais dans toute la mesure possible.

4. Règles claires quant au type d'information que l'on peut refuser de communiquer

37. Les États ne peuvent imposer des restrictions à l'accès à l'information détenue par les autorités publiques que lorsque les trois critères de légalité, de nécessité et de proportionnalité sont remplis et que ces restrictions servent un objectif légitime. Les restrictions générales à l'accès à l'information applicables aux États devraient également s'appliquer aux organisations intergouvernementales. Le principe de légalité (« prévues par la loi ») suppose que les restrictions soient adoptées dans le cadre de procédures régulières et que les règles soient claires et précises. Elles ne doivent pas être rédigées d'une manière si générale qu'elles donneraient un pouvoir discrétionnaire absolu aux décideurs pour refuser de divulguer des informations (CCPR/C/GC/34, par. 25). De même, le critère de nécessité, qui implique la proportionnalité, signifie que les politiques des organisations intergouvernementales ne devraient autoriser la non-divulgateion que lorsque la divulgation est susceptible de porter atteinte à un intérêt légitime (CCPR/C/GC/34, par. 38).

38. Les motifs légitimes permettant aux États de justifier des restrictions, à savoir la protection 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, peuvent également servir de fondements aux restrictions invoquées par des organisations intergouvernementales. Les droits d'autrui, par exemple, supposeraient d'adopter des mesures de protection visant à s'assurer que les divulgations n'entraient pas le droit à la vie privée des personnes employées par les organisations internationales ou qui y sont liées d'une manière ou d'une autre. L'ordre public pourrait constituer un fondement particulièrement important en ce qui concerne la divulgation d'informations sensibles dans le contexte du maintien de la paix, tandis que la sécurité nationale pourrait servir de fondement, par exemple, à l'Agence internationale de l'énergie atomique pour ne pas divulguer certaines informations concernant des inspections nucléaires ou encore à l'Organisation mondiale de la santé qui

³³ Voir, par exemple, « Report of the Consultative Group to the President of the Human Rights Council relating to the vacancies of special procedure mandate holders to be appointed at the thirty-fifth session of the Human Rights Council » (12 mai 2017). Voir également le graphique élaboré par Designaciones Públicas sur les désignations des organismes multilatéraux de l'ONU, disponible à l'adresse suivante : <http://designaciones.org/multilaterales/#!/en/comites>.

pourrait invoquer des préoccupations de santé publique pour ne pas dévoiler des informations sensibles. Toutefois, même si elle invoquait un de ces fondements généraux de non-divulgence, l'organisation devrait encore démontrer que les conditions de nécessité et de proportionnalité sont remplies dans un cas donné.

39. Les organisations intergouvernementales doivent clairement indiquer dans leurs politiques les types de renseignements qui ne peuvent pas être divulgués; le refus de divulguer des informations doit être hautement justifié. Les organisations intergouvernementales devraient au moins préciser les types d'information qu'elles considèrent comme sensibles et soumis au régime de non-divulgence. Pour ce faire, elles ne devraient pas surestimer la quantité d'informations pouvant être soumises au régime de non-divulgence, mais respecter strictement la notion d'intérêt public.

40. La politique du PNUD en matière de divulgation de l'information offre un bon exemple de la manière dont il faut aborder les exceptions. Dans sa politique, le PNUD identifie plusieurs catégories d'informations considérées comme confidentielles et « inaccessibles au public », en faisant observer qu'il opère dans des contextes de « crise, de conflit ou de catastrophe humanitaire » qui entravent ses opérations et les intérêts de l'État membre concerné. Certaines de ces catégories d'exceptions ne sont pas tout à fait appropriées, comme « [l']information commerciale dont la divulgation nuirait aux intérêts financiers du PNUD ou à ceux des autres parties concernées » ou encore « [l']information dont la divulgation, de l'avis du PNUD, porterait gravement atteinte au dialogue politique engagé avec les États membres ou les partenaires de réalisation » (on retrouve également ces exceptions dans les politiques d'autres organisations intergouvernementales). En effet, ces deux catégories semblent trop générales et soumises à un pouvoir discrétionnaire excessif de l'organisation. Néanmoins, conscient du fait que le champ d'application des restrictions peut être trop large et que cela peut conduire à des refus de divulgation illicites, le PNUD se réserve, au paragraphe 12 de sa politique de divulgation de l'information, le droit de divulguer des informations même lorsque celles-ci sont jugées « confidentielles » « s'il détermine que les avantages globaux et l'intérêt général d'une telle divulgation l'emportent sur le préjudice susceptible d'atteindre le ou les intérêts protégés par cette exception ». Ce pouvoir n'appartient pas seulement au PNUD, mais également au groupe indépendant mis en place pour superviser ce genre de décisions.

41. Les organisations disposant d'une politique d'accès à l'information ne traitent pas toujours des exceptions de la même façon, toutefois, nombre d'entre elles présentent un problème fondamental, à savoir qu'elles ne prévoient pas de fondement permettant la divulgation d'informations pour raison d'intérêt public (ce que le PNUD prévoit). Par exemple, si la politique du Fonds des Nations Unies pour la population ressemble en grande partie à celle du PNUD, elle ne prévoit pas de critère fondé sur l'intérêt public permettant d'assurer la divulgation dans les cas où la non-divulgence peut être autorisée³⁴. L'UNESCO a récemment adopté une politique qui, bien que marquant l'importance qu'elle attache à la transparence (et en dépit du rôle qu'elle joue au sein du système des Nations Unies pour promouvoir l'accès à l'information), comprend des restrictions similaires à celles contenues dans la politique du PNUD³⁵. Cependant, à l'instar du Fonds des Nations Unies pour la population, elle ne prévoit pas la primauté de l'intérêt public de façon à ce que des documents normalement soumis au régime de non-divulgence puissent être communiqués. Lorsqu'une organisation ne prévoit pas de critère lié à l'intérêt public, ses exceptions semblent rigides et susceptibles d'entraver la transparence. Au titre du critère de l'intérêt public, les organisations devraient être fortement enclines à considérer que les informations concernant des menaces pesant sur l'environnement, la santé ou les droits de l'homme ainsi

³⁴ FNUAP, Politique en matière de divulgation de l'information, disponible à l'adresse suivante : <http://www.unfpa.org/fr/politique-en-matiere-de-divulgation-de-l-information>.

³⁵ Politique d'accès à l'information de l'UNESCO, disponible à l'adresse suivante : <http://fr.unesco.org/this-site/access-to-information-policy>.

que celles révélant des actes de corruption devraient être divulguées en raison du grand intérêt public qu'elles représentent. Cela concorderait avec les nouvelles règles régissant les politiques nationales d'accès à l'information.

5. Mécanismes de plainte et de recours

42. Bien que leurs structures varient, l'ensemble des lois nationales en matière de droit à l'information prévoient l'accès à un mécanisme de recours en cas de non-divulgence³⁶. Les organisations intergouvernementales devraient également garantir l'accès à une procédure d'appel indépendante, protégée de toute ingérence politique et compétente pour rendre des décisions contraignantes. Les motifs d'appel devraient être généraux et des procédures claires, assorties d'échéances, devraient être mises en place.

43. La politique du PNUD constitue un modèle utile. Dans le cas où elle recevrait une réponse négative du bureau chargé des affaires juridiques du PNUD, la personne ayant fait une demande d'information peut demander à ce que celle-ci soit examinée par le Groupe de contrôle de la divulgation de l'information. Conformément au paragraphe 21 de la politique de divulgation de l'information du PNUD, le Groupe se compose de quatre membres, tous nommés par l'Administrateur en concertation avec les bureaux : un représentant du Bureau de l'audit et des enquêtes du PNUD, un représentant du Bureau de la déontologie du PNUD, un représentant d'une agence des Nations Unies autre que le PNUD et une personne issue d'une organisation non gouvernementale. Le Groupe examine les cas de rejet des demandes de divulgation d'un document ou d'une partie d'un document faites par un membre du public et rend sa recommandation finale dans un délai de 30 jours calendaires à compter de la réception de la requête en appel. Le Groupe remet ses recommandations à l'Administrateur du PNUD et à l'unité ou au bureau concerné(e). La décision finale relève de l'Administrateur, qui tient compte des recommandations émises par le Groupe. Toute décision de non-divulgence de l'information au requérant est motivée.

44. Bien que la procédure élaborée par le PNUD fasse l'objet d'un contrôle rigoureux, de façon générale, la décision devrait être prise par une autorité indépendante et non par l'Administrateur³⁷. Cette règle se reflète dans la plupart des normes internationales et dans les lois nationales sur la liberté de l'information³⁸. Une entité indépendante, telle qu'un médiateur ou un commissaire, devrait être mise en place afin de garantir le droit à l'information en dehors de la chaîne hiérarchique habituelle de l'organisation.

6. Mise en œuvre, examen et suivi

45. Les organisations intergouvernementales, comme une grande partie (sinon la totalité) des institutions bureaucratiques, apprécient une certaine confidentialité et la possibilité de travailler à l'abri des regards du public. Si l'on veut réduire cette culture du secret qui est ancrée dans les grandes institutions, il est impératif de poursuivre la mise en œuvre des

³⁶ Voir Global Right to Information Rating, disponible à l'adresse suivante : <http://www.rti-rating.org/by-indicator/?indicator=36>.

³⁷ Voir également, SFI, Politique d'accès à l'information (1^{er} janvier 2012), disponible à l'adresse suivante : http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/379254804a586c65bb2fbf8969adcc27/AIP_French_2012.pdf?MOD=AJPERES.

³⁸ Environ 70 gouvernements autorisent les requérants à interjeter appel devant un organe de contrôle administratif indépendant. Voir Centre for Law and Democracy, « RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends (2013) », disponible à l'adresse suivante : <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>. Voir également la Convention d'Aarhus, art. 9; Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec(2002)2 aux États Membres sur l'accès aux documents publics, 21 février 2002; Union africaine, Projet de loi modèle pour les États membres de l'Union africaine sur l'accès à l'information et Organisation des États américains, Loi-type interaméricaine relative à l'accès à l'information.

politiques d'accès tout au long de leur cycle de vie, notamment en formant le personnel et la direction. La Banque mondiale a élaboré un manuel à l'intention du personnel, un programme de formation obligatoire et des systèmes d'automatisation des processus et de gestion des dossiers, notamment des sites Web visant à faciliter l'accès aux documents (entre autres, un portail en ligne permettant aux utilisateurs de soumettre des demandes d'information)³⁹. Cette programmation interne est nécessaire pour garantir que l'accès à l'information devienne partie intégrante de la culture institutionnelle, c'est-à-dire une responsabilité de l'institution publique plutôt qu'une ingérence dans ses travaux.

46. Certains gouvernements assurent un suivi en établissant des rapports annuels visant à examiner l'état de leur régime de liberté de l'information. La Banque mondiale a suivi cette tendance en publiant des rapports annuels sur la liberté de l'information. Dans ce même esprit de divulgation, les organisations intergouvernementales devraient envisager d'afficher les réponses aux demandes sur leurs sites Web afin que l'ensemble des demandeurs suivants puissent avoir accès à ces informations⁴⁰. L'élaboration de rapports annuels contenant des statistiques ayant trait à la mise en œuvre de leurs politiques d'accès à l'information et à la cohérence de celles-ci avec l'article 19 du Pacte permet de garantir un examen approprié des politiques existantes⁴¹. Par exemple, la SFI assure elle-même le suivi de sa politique et publie des rapports périodiques ayant trait à sa mise en œuvre. Cela lui permet de montrer en quoi sa politique contribue de manière concrète à l'amélioration de la transparence et de l'accès à l'information. Elle divulgue également des résumés mensuels des demandes d'information pour que le public puisse les suivre ainsi que le nombre de recours qui ont été déposés devant la Commission de recours.

47. Les politiques d'accès à l'information devraient être soumises à un examen régulier et prendre en compte l'évolution de la nature des informations détenues. En outre, elles devraient stipuler formellement qu'elles doivent faire l'objet d'un examen approfondi régulier. Cela permettrait d'en évaluer la mise en œuvre et de déterminer si des améliorations sont possibles. De plus, cela offrirait la possibilité de les modifier en vue d'améliorer la divulgation des informations et de les aligner sur les meilleures pratiques internationales. Ces examens devraient être réalisés en toute transparence et inclure des consultations multipartites afin d'obtenir les réactions d'un large éventail de parties prenantes. Une attention particulière devrait être accordée à la question de savoir si les catégories d'information doivent être modifiées. Les organisations intergouvernementales doivent refléter l'évolution des besoins du public et s'appuyer sur les politiques qui correspondent le mieux à ces exigences.

7. Mécanismes indépendants de protection des lanceurs d'alerte

48. Il y a deux ans, j'ai soumis dans mon rapport annuel à l'Assemblée générale (A/70/361) une évaluation de la façon dont le droit international des droits de l'homme protégeait les sources d'information et les lanceurs d'alerte. Ce rapport avait pour objectif de clarifier les normes en matière de promotion et de protection des lanceurs d'alerte, précisément en raison de l'accès à l'information que ces règles visent à garantir, notamment

³⁹ Voir Banque mondiale, « Access to information: annual report and five year retrospective » (2015), disponible à l'adresse suivante : <http://documents.worldbank.org/curated/en/836081467999089075/Access-to-information-annual-report-FY-2015-and-five-year-retrospective>.

⁴⁰ Open Society Justice Initiative, « Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries » (2006), disponible à l'adresse suivante : **Error! Hyperlink reference not valid.**

⁴¹ Par exemple, l'Équateur, les États-Unis, le Honduras, le Portugal, la Suisse et la Thaïlande disposent d'une commission de l'information ou d'un département gouvernemental chargé de présenter un rapport de synthèse au Parlement sur la mise en œuvre des lois en matière de liberté de l'information. Voir Centre for Law and Democracy, « RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends (2013) », disponible à l'adresse suivante : <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2013/09/Report-1.13.09.Overview-of-RTI-Rating.pdf>.

l'accès à des informations d'intérêt public, telles que des renseignements ayant trait à des actes de gaspillage, de fraude ou d'abus, des violations des droits de l'homme, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou d'autres actes illicites. Les points soulignés dans ce rapport s'appliquent dans le contexte du présent rapport. En effet, le rapport de 2015 a mis en évidence l'importance d'adopter des mesures de protection des lanceurs d'alerte dans les organisations intergouvernementales, et a encouragé l'élaboration de politiques qui définiraient le terme « alerte » de manière large de façon à englober toutes sortes de divulgations qui ne pourraient être autorisées autrement, le renforcement de l'indépendance et de l'efficacité des mécanismes d'alerte, la mise en place de processus de transparence et d'accès à l'information solides et la protection contre les représailles.

49. La protection des lanceurs d'alerte demeure une question de la plus haute importance, fait que le Secrétaire général a reconnu lorsqu'il a promulgué une politique révisée sur la protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés (ST/SGB/2017/2), une des premières mesures qu'il a prises à cet égard. Cette politique vise à renforcer la protection des lanceurs d'alerte, notamment la protection des individus qui signalent des manquements à des acteurs externes dans des conditions déterminées. Je n'ai pas l'intention ici d'offrir une évaluation détaillée de la nouvelle politique, mais plutôt de mettre en avant un certain nombre de considérations en vue de veiller à ce que la politique soutienne et protège efficacement les lanceurs d'alerte sur le long terme.

50. Premièrement, et peut-être est-ce le plus inquiétant, la nouvelle politique ne prévoit pas d'imposer des sanctions à l'encontre de ceux qui exercent des représailles contre les lanceurs d'alerte. Il convient de relever que la politique prévoit des conséquences qui pourraient favoriser les personnes exerçant des représailles, telles que l'annulation de la décision, la réintégration ou le transfert (ST/SGB/2017/2, par. 8.5). Toutefois, elle ne prévoit l'application d'aucune sanction contre le personnel ou la direction responsable des actes de représailles. Tant que la politique ne prévoira pas de telles sanctions, le cadre de protection sera fragile.

51. Deuxièmement, le Bureau de la déontologie demeure au centre de la politique de lancement d'alerte. La création du Bureau de la déontologie en 2006 a mis à la disposition du personnel de l'Organisation des Nations Unies un mécanisme important lui permettant de poser des questions et de demander des conseils en matière de déontologie. Toutefois, ce bureau n'est pas l'organe approprié pour exercer un mandat en matière de protection des lanceurs d'alerte. Qui plus est, il n'a pas de mandat lui permettant de défendre les droits du personnel et ne possède pas nécessairement d'expertise en matière de normes internationales visant à protéger et à promouvoir le lancement d'alerte. Par contre, un bureau indépendant consacré au lancement d'alerte conseillerait les potentiels lanceurs d'alerte, évaluerait les plaintes et offrirait une protection efficace contre les représailles. Au fil du temps, un bureau dont l'unique rôle consisterait à promouvoir la protection des lanceurs d'alerte et à lutter contre les actes de représailles procurerait un sentiment de sécurité aux membres du personnel en leur garantissant que leurs signalements seront examinés par un bureau chargé de veiller à l'application du principe de responsabilité. Le bureau devrait appliquer des règles qui reflètent les normes internationales et se concentrer non pas sur l'image de l'institution, mais sur l'importance de divulguer des actes répréhensibles.

52. Sur ce dernier point, je tiens à souligner que le Bureau de la déontologie se fonde en partie sur les normes de conduite de la fonction publique internationale de la Commission de la fonction publique internationale de 2013, qui, bien que très utiles dans l'ensemble, stipulent que : « Un fonctionnaire international s'abstient d'émettre en public des griefs personnels ou de critiquer publiquement l'organisation qui l'emploie; il doit en toutes circonstances s'attacher à donner une image positive de la fonction publique internationale, conformément à son serment de loyauté. » Cette norme et le ton qu'elle donne vont à l'encontre de l'idée selon laquelle les membres du personnel devraient signaler les

comportements irréguliers qui, dans certains cas graves, portent atteinte à l'image de l'organisation⁴².

53. Troisièmement, la politique de protection des lanceurs d'alerte de l'Organisation des Nations Unies stipule que « [l'intéressé] doit agir de bonne foi et fournir des renseignements ou présenter des éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable de manquement (ST/SGB/2017/2, par. 2.1 a) ». Dans le contexte du lancement d'alerte, une exigence de « bonne foi » suppose simplement que le lanceur d'alerte ait pour objectif de dénoncer des actes de gaspillage, de fraude ou d'abus ou tout autre comportement illégal. Elle ne doit pas être interprétée comme exigeant ou autorisant toute forme d'enquête sur les autres motivations que le lanceur d'alerte pourrait avoir.

54. Quatrièmement, la politique pourrait indiquer plus clairement les voies que les potentiels lanceurs d'alerte pourraient et devraient utiliser pour signaler des actes répréhensibles sans crainte de représailles ou dénoncer des cas de représailles. Les atouts de la politique sont quelque peu assombris par son caractère formaliste; l'Organisation des Nations Unies devrait mener d'importantes actions de sensibilisation afin que l'ensemble de son personnel prenne connaissance des voies de signalement appropriées.

IV. Conclusion et recommandations

55. **Au cours des 70 dernières années, l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales ont joué un rôle fondamental dans le renforcement de l'état de droit à travers le monde. Bien qu'elles ne recueillent pas toujours de succès, ces organisations permettent de coordonner des politiques et d'élaborer des normes juridiques dans les domaines de la sécurité, du développement, de la gouvernance et dans de nombreux autres domaines. En outre, elles sont toujours considérées comme des institutions importantes dans l'opinion publique à travers le monde. Le présent rapport a pour objectif sous-jacent de les renforcer, de s'assurer qu'elles remplissent les fonctions qui ont motivé leur création et de favoriser la participation du public à leurs travaux. L'élaboration de politiques d'accès à l'information, conformément à l'évolution juridique mondiale en matière de liberté de l'information, contribuera à la réalisation des objectifs des organisations intergouvernementales et des États membres qui les constituent.**

56. **Les organisations internationales doivent être plus transparente et s'ouvrir davantage au public si elles souhaitent prospérer. Leurs dirigeants semblent le reconnaître, comme en témoignent leurs vastes pages Web, leurs services de communication professionnels (à défaut d'être suffisamment financés) et la présence d'un grand nombre de fonctionnaires d'organisations intergouvernementales sur les médias sociaux et dans les presses écrite et audiovisuelle. Toutefois, en dehors de quelques exceptions mentionnées dans le présent rapport, ce constat ne débouche généralement pas sur l'adoption de politiques visant à promouvoir et à régulariser l'exercice du droit à l'information. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi il en est ainsi : à l'exception peut-être des travaux du Conseil de sécurité et du Secrétaire général, des réunions ministérielles de haut niveau et des réunions de chefs d'État et de gouvernement, les organisations intergouvernementales mènent généralement leurs opérations quotidiennes loin du regard des médias, sauf en cas de scandale ou d'abus. Cette absence de couverture médiatique et l'opacité caractéristique des grandes bureaucraties font que les fonctionnaires ne ressentent généralement aucune pression pour divulguer des informations. C'est toutefois une erreur.**

57. **Les organisations intergouvernementales devraient s'efforcer d'être transparentes et de mettre en place des politiques et une infrastructure permettant non**

⁴² A/67/30 et Corr. 1, annexe IV, par. 37.

seulement de fournir des informations de toutes sortes, mais également de promouvoir ce type de demandes. Elles devraient accueillir favorablement toute occasion d'être transparentes, car, bien que cette disposition puisse être source de situations embarrassantes et parfois de scandales, elle est la preuve que ces institutions comprennent qu'il est important que le public soit informé, d'autant plus qu'elles remplissent des fonctions publiques indispensables. L'opacité, par contre, envoie le message inverse : nous sommes distants, nos activités ne vous concernent pas, nous n'avons pas besoin de votre soutien.

58. Il ne suffit pas d'adopter des politiques d'accès à l'information. Ces politiques doivent être rigoureuses et reposer sur des principes établis, en s'appuyant sur l'acceptation commune que le droit d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics est ancré dans le droit international. J'encourage les organisations internationales et notamment l'Organisation des Nations Unies à aligner leurs politiques sur celles qui sont de plus en plus souvent adoptées et mises en œuvre par les États, non seulement en vue d'imiter les comportements gouvernementaux les plus exemplaires, mais également dans l'objectif de devenir un modèle à suivre pour les États.

59. Je formule les recommandations principales suivantes, en m'appuyant sur les conclusions du présent rapport :

60. Les organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies, devraient :

a) Entamer un processus d'adoption de politiques rigoureuses d'accès à l'information. Les organisations devraient au moins nommer des personnes référentes en matière d'accès à l'information en vue de coordonner le processus d'adoption. J'encourage tout particulièrement le Secrétaire général à désigner le directeur du Département de l'information pour diriger ces efforts de toute urgence;

b) Mettre en place un processus multipartite associant la société civile, notamment les médias, et les États membres en vue d'établir les principaux éléments d'une politique d'accès;

c) Consulter les organisations qui ont déjà mis en vigueur des politiques d'accès à l'information, telles que le PNUE et le PNUD, afin de comprendre la façon dont elles ont procédé et les enseignements qu'elles ont pu en tirer;

d) Veiller à ce que les politiques incluent les principaux éléments établis ci-dessus, en particulier des divulgations spontanées d'informations claires, accessibles et sécurisées; des politiques globales assorties de règles contraignantes; des règles claires quant au type d'information que l'on peut refuser de communiquer; des mécanismes de plainte et de recours efficaces; des systèmes solides de mise en œuvre, d'examen et de suivi et des mécanismes indépendants de protection des lanceurs d'alerte.

61. Les organes politiques de l'Organisation des Nations Unies, en particulier l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme, et d'autres organisations intergouvernementales devraient :

a) Promouvoir l'adoption de politiques d'accès à l'information au moyen de résolutions et d'autres mécanismes de gouvernance;

b) Assurer la mise en place de fonctions de suivi et de contrôle;

c) Fournir des informations détaillées concernant les mécanismes de gouvernance institutionnels, notamment les procédures d'élection, de sélection et de nomination, et simplifier et élargir le processus d'accréditation des

organisations souhaitant participer aux activités de l'institution et en assurer le suivi;

d) Faire connaître les politiques en matière d'accès à l'information, notamment en fournissant des informations claires sur les sites Web et en diffusant et en promouvant activement ces politiques auprès du personnel et des parties prenantes.

62. Les États membres devraient :

a) Encourager les organisations intergouvernementales à adopter des politiques d'accès à l'information qui répondent aux normes définies dans le présent rapport;

b) Participer activement à l'élaboration de politiques visant à promouvoir le droit de chacun à la liberté d'information;

c) Mettre l'accent sur la nécessité d'assurer l'accès le plus large possible à l'information, en ne protégeant que les informations générées par l'État qui pourraient être gardées confidentielles en vertu du droit international des droits de l'homme, en particulier de l'article 19 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

63. Les organisations de la société civile, les médias et les membres du public devraient :

a) Participer directement et officiellement à l'élaboration des politiques d'accès à l'information, en collaboration avec les organisations intergouvernementales, notamment en leur indiquant les catégories d'information présentant un intérêt primordial;

b) Présenter des demandes d'information auprès d'organisations intergouvernementales dès que possible, avant même qu'elles n'aient élaboré des politiques en matière d'accès, afin d'influencer la façon dont elles traitent actuellement ce type de demandes officielles;

c) Communiquer aux autres organisations et au Rapporteur spécial des informations sur leur expérience de collaboration avec les organisations intergouvernementales en matière d'élaboration de politiques d'accès.