
Droit du Public à l'Information

**Principes relatifs à la législation sur la
liberté de l'information**

XIX 

ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION

INTERNATIONAL STANDARDS SERIES

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

| | |
|--|----|
| PRINCIPE 1. Divulgation maximale | 4 |
| PRINCIPE 2. Obligation de publier | 5 |
| PRINCIPE 3. Promotion de la transparence de l'administration | 6 |
| PRINCIPE 4. Régime limitatif d'exceptions | 7 |
| PRINCIPE 5. Procédure d'accès | 8 |
| PRINCIPE 6. Coût..... | 10 |
| PRINCIPE 7. Ouverture des réunions au public | 10 |
| PRINCIPE 8. Primauté de l'obligation de divulgation..... | 11 |
| PRINCIPE 9. Protection des personnes signalant des irrégularités ... | 11 |

AVANT-PROPOS

Andrew Puddehatt, Directeur général, ARTICLE 19

L'information est l'oxygène de la démocratie. Si les gens ne savent pas ce qui se passe au sein de leur société, si leurs dirigeants agissent sous le voile du secret, ils ne sont pas en mesure de participer d'une manière positive à la vie de leur société. Mais l'information n'est pas seulement nécessaire au public, elle est un élément constitutif majeur de tout bon gouvernement. Un mauvais gouvernement ne peut survivre que s'il pratique la culture du secret. Dans de telles conditions, l'incompétence, le gaspillage et la corruption ne peuvent que s'épanouir. C'est l'économiste, Amartya Sen, Prix Nobel de la Paix, qui faisait remarquer qu'on ne connaît aucun cas sérieux de famine dans les pays dotés d'un régime démocratique et d'une presse relativement libre. La divulgation de l'information permet aux citoyens d'examiner minutieusement les activités de leur gouvernement, et constitue le point de départ d'un débat sérieux et bien informé sur l'action gouvernementale.

Toutefois, en règle générale, les gouvernements préfèrent agir en secret. En langue swahélie, l'un des termes utilisés pour "gouvernement" signifie "secret farouche". Les gouvernements démocratiques, eux-mêmes, aimeraient mieux poursuivre leurs travaux à l'abri des regards du public. Les gouvernements trouvent toujours de bonnes raisons pour justifier leur goût du secret - dans l'intérêt de la sécurité nationale, dans celui de l'ordre public, ou du bien public, et ainsi de suite. Les gouvernements considèrent trop souvent l'information comme leur propriété personnelle, alors qu'ils n'en sont que les gardiens agissant au nom du peuple.

C'est pour ces raisons qu'ARTICLE 19 a tenu à mettre au point une série de principes, valables pour l'ensemble de la communauté internationale, qui pourront servir de normes de référence à tous ceux qui veulent savoir si la législation de leur propre pays permet vraiment d'accéder à l'information de source publique. Ces principes définissent avec précision et clarté les moyens à mettre en oeuvre par le gouvernement afin de parvenir à une transparence maximale, conformément aux normes et aux pratiques les plus élevées.

Ces principes sont importants en tant que normes de référence, mais, à eux seuls, ils ne sont pas suffisants. Il faut que les militants, les avocats, les membres des corps élus et les fonctionnaires les appliquent. Ces principes devront être mis en oeuvre, dans les circonstances particulières à chaque société, par des personnes qui ont pleinement conscience de leur importance et qui sont acquises à la cause de la transparence au sein de l'administration. Nous publions ces principes en vue de contribuer à l'amélioration et à la consolidation de l'art de gouverner, du sens des responsabilités des organismes publics et de la démocratie à travers le monde.

Contexte

Ces Principes établissent des normes applicables aux institutions nationales et internationales concernées par le droit à la liberté de l'information. Ils serviront principalement aux législations nationales sur la liberté de l'information et le libre accès à l'information officielle, mais ils pourront également être appliqués à l'information détenue par les institutions intergouvernementales, telles que les Nations Unies et l'Union Européenne.

Ces Principes reposent sur la législation et les normes nationales et régionales, sur l'évolution des pratiques de l'Etat (telle qu'elle se manifeste, entre autres, dans les lois nationales et les jugements des tribunaux nationaux), ainsi que sur les principes généraux du droit, reconnus par la communauté des nations. Ces Principes sont l'aboutissement d'études, d'analyses et de délibérations prolongées, entreprises sous la surveillance d'ARTICLE 19, et faisant appel à l'expérience et aux travaux de nombreuses organisations associées, dans plusieurs pays du monde. Ces Principes ont été formellement approuvés par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression (2000 Rapport annuel, E/CN.4/2000/63, par. 43), ainsi que par le Rapporteur spécial de l'Organisation des Etats américains sur la liberté d'expression (1999 Rapport annuel, OEA/Ser.L/V.II.106, chapitre II(B)(3)).

Principe 1. Divulgence maximale

La législation relative à la liberté d'information devrait avoir pour fil conducteur le principe de la divulgation maximale

Le principe de la divulgation maximale repose sur la présomption, ne pouvant être levée que dans un nombre très limité de cas (voir principe 4), selon laquelle toutes les informations détenues par des organismes publics sont réputées divulguables. Au cœur même du concept de liberté de l'information, ce principe devrait en bonne logique être consacré dans la Constitution pour poser clairement que l'accès à l'information officielle constitue un droit fondamental. La législation devrait avoir pour objectif primordial d'assurer la mise en œuvre effective du principe de divulgation maximale.

La diffusion de l'information constitue pour les organismes publics une obligation qui a pour pendant le droit du public de recevoir de l'information. Quiconque résidant sur le territoire national devrait jouir de ce droit, dont l'exercice ne devrait pas présupposer d'un individu l'expression d'un intérêt particulier pour l'information en cause. Lorsqu'une administration publique entend refuser l'accès à l'information, la charge de justifier ce refus devrait lui incomber à chaque stade de la procédure. En d'autres termes, l'administration publique est tenue de démontrer que l'information qu'elle souhaite soumettre à rétention dans le champ du régime limitatif d'exceptions est exposé en détail plus loin.

Définitions

La définition des termes "information" et "organisme public" devrait être assez large.

Par information il faut entendre tous les documents détenus par un organisme public, sans considération du support sur lequel ils sont stockés (papier, bande magnétique, enregistrement électronique, etc.), de leur origine (organisme public ou autre) et de la date de leur établissement. La loi devrait également s'appliquer aux documents classés confidentiels et donc les assujettir aux mêmes critères que les autres documents.

Aux fins de la divulgation de l'information, la définition de l'expression "organisme public" devrait mettre l'accent sur le type de service fourni plutôt que sur l'appellation officielle. À cet égard, l'expression devrait englober tous les secteurs et tous les échelons de l'administration, notamment les collectivités locales, les organes électifs, les organismes institués en vertu d'un mandat légal, les industries nationalisées et les entreprises publiques, les organismes non administratifs (ou "quasi-organisations non gouvernementales"), les institutions judiciaires et les organismes privés assurant des services d'intérêt public

(entretien de la voirie ou exploitation des voies ferrées, par exemple). La définition devrait également s'étendre aux organismes privés détenteurs d'informations dont la divulgation est susceptible de réduire un risque d'atteinte à des domaines d'intérêt public majeurs, comme l'environnement ou la santé. Les organisations intergouvernementales devraient également être soumises à un régime de liberté de l'information obéissant aux principes énoncés dans le présent document.

Destruction de documents

Dans le souci de garantir l'intégrité et la disponibilité des documents, la loi devrait ériger en délit pénal l'entrave à l'accès à document ainsi que la destruction volontaire de document. Elle devrait également fixer des normes minimales de gestion et de conservation des documents par les organismes publics. Ces derniers devraient recevoir instruction de consacrer les ressources et l'attention nécessaires à la bonne tenue des dossiers publics. Afin de prévenir toute tentative de falsification ou d'altération autre des documents, l'obligation de divulgation devrait en outre s'appliquer non aux seuls documents eux-mêmes mais aussi aux informations qu'ils contiennent.

Principe 2. Obligation de publier

Les organismes publics devraient être tenus de publier les informations importantes

La liberté de l'information suppose non seulement que les organismes publics fassent droit aux demandes d'information, mais aussi qu'ils publient et diffusent largement les documents présentant un intérêt majeur pour le public, sous la seule réserve de rester dans les limites du raisonnable eu égard aux ressources et aux capacités. Le type d'information à publier est fonction de l'organisme public concerné. La loi devrait poser une obligation générale de publier tout en définissant les principales catégories d'information sujettes à publication.

Les organismes publics devraient être tenus, au minimum, de publier les catégories d'information suivantes :

- Des informations concrètes sur le fonctionnement de l'organisme public, notamment ses coûts, objectifs, états de comptes vérifiés, normes, réalisations, en particulier s'il est prestataire direct de services au public;
- Des informations sur toutes demandes, plaintes ou autres recours directs que le public est susceptible de formuler en rapport avec l'organisme public;
- Des conseils sur les moyens qui s'offrent au public de contribuer aux principales propositions décisionnelles ou législatives;
- Les types d'information dont dispose l'organisme et la forme sous laquelle l'information est détenue;
- La teneur de toute décision ou politique ayant des incidences sur le public, ainsi que les raisons pour lesquelles une décision a été adoptée et la documentation clef ayant servi de support à la prise de cette décision.

Principe 3. Promotion de la transparence de l'administration

Les organismes publics doivent encourager activement la transparence de l'administration

Pour atteindre les buts assignés à la législation sur la liberté de l'information, il est essentiel d'informer le public de ses droits et de promouvoir une culture de transparence au sein de l'administration. En effet, dans bon nombre de pays l'expérience montre qu'une fonction publique récalcitrante peut faire obstacle à l'application de la législation la plus progressiste. Une action de promotion constitue donc un volet essentiel de tout régime de liberté de l'information. Dans ce domaine, les modalités particulières d'action ne peuvent que varier d'un pays à l'autre, en fonction de facteurs comme la structure organisationnelle de la fonction publique, les principaux obstacles à la libre diffusion de l'information, le niveau d'alphabétisation et le degré de sensibilisation du public. La législation pertinente devrait énoncer la nécessité de consacrer des ressources et une attention suffisantes à la promotion de ses buts.

Éducation du public

La loi devrait comporter, au minimum, des dispositions concernant l'éducation du public et la diffusion de renseignements sur le droit d'accès à l'information, l'éventail de l'information disponible et les modalités d'exercice de ce droit. Dans les pays où les taux de diffusion de la presse écrite et d'alphabétisation sont peu élevés, la radio et la télévision constituent des moyens privilégiés de diffusion de l'information et d'éducation. Il faudrait en outre envisager d'autres moyens plus originaux, tels que réunions publiques locales ou unités cinématographiques itinérantes. Ces activités devraient être, de préférence, menées de concert par les organismes publics concernés et par un organisme spécifique disposant de crédits suffisants – soit l'organisme chargé d'examiner les demandes d'information, soit un autre créé spécialement à cette fin.

S'attaquer à la culture du secret

La loi devrait prévoir un certain nombre de mécanismes destinés à lutter contre la culture du secret prévalant au sein de l'administration. Les organismes publics devraient notamment dispenser à leurs agents une formation visant à les sensibiliser à la liberté de l'information qui porterait sur : l'importance et la portée de la liberté de l'information; les procédures d'accès à l'information; les moyens efficaces de conserver les documents et d'y avoir accès; la portée de la protection assurée aux personnes qui signalent des irrégularités; le type d'information qu'un organisme est tenu de publier.

L'organisme officiel chargé de l'éducation du public devrait également s'attacher à promouvoir la transparence de l'administration, en recourant à divers moyens tels que : des mesures d'incitation pour les organismes publics accomplissant des progrès; des campagnes pour s'attaquer au problème du secret et des campagnes de communication destinées à encourager les organismes qui font un effort de transparence et à critiquer ceux qui demeurent excessivement secrets. Est également envisageable l'établissement à l'intention du Parlement et/ou d'organes parlementaires d'un rapport annuel sur les problèmes en suspens et les progrès accomplis, dans lequel pourraient en outre être récapitulées les mesures prises

pour améliorer l'accès du public à l'information, les obstacles mis en évidence s'opposant encore à la libre circulation de l'information et les mesures prévues pour l'année à venir. Les organismes publics devraient être encouragés à adopter des codes internes sur l'accès et la transparence.

Principe 4. Régime limitatif d'exceptions

Les exceptions devraient être formulées clairement et limitativement et reposer sur des critères stricts concernant "le préjudice" et "l'intérêt public"

Toutes les demandes individuelles d'information adressées à un organisme public devraient être satisfaites, à moins que l'organisme public concerné ne démontre que l'information en cause entre dans le champ du régime limitatif d'exception. Pour qu'un refus de divulgation soit fondé, l'autorité publique doit démontrer que l'information répond à trois critères stricts :

Le triptyque justificatif

- L'information concerne un objectif légitime stipulé dans la loi;
- La divulgation risque d'être grandement préjudiciable à cet objectif;
- Le préjudice susceptible d'être causé à l'objectif est sans commune mesure avec l'intérêt que la connaissance de l'information présente pour le public.

Aucun organisme public ne devrait être complètement exclu du champ d'application de la loi, même si la majorité de ses attributions relèvent du régime des exceptions. Ce principe s'applique à tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) et à toutes les fonctions de l'État (y compris, par exemple, la sécurité et la défense). La non-divulgation d'information doit être motivée au cas par cas.

Le souci d'éviter un embarras aux pouvoirs publics ou de dissimuler un comportement fautif de leur part ne saurait en aucune circonstance servir de justificatif.

Objectifs légitimes justifiant des exceptions

La loi devrait dresser la liste limitative des objectifs légitimes susceptibles de justifier la non-divulgation d'information, dont notamment les suivants : application de la loi; vie privée; sécurité nationale; confidentialité des opérations commerciales et autres; sûreté publique ou individuelle; efficacité et intégrité des processus gouvernementaux de prise de décisions.

Les exceptions devraient être délimitées avec précision afin d'éviter l'inclusion d'éléments ne portant pas atteinte à un intérêt légitime. Pour satisfaire ce principe, ces exceptions devraient être fondées non sur la nature du document mais plutôt sur son contenu et être, dans la mesure du possible, limitées dans le temps. Par exemple, le caractère confidentiel d'informations relatives à la sécurité nationale devrait être levé une fois dissipée la menace particulière ayant motivé pareille mesure.

Le refus doit être motivé par l'éventualité d'un préjudice grave

Il ne suffit pas que l'information entre dans le champ de l'un des objectifs légitimes visés dans la loi, l'organisme public concerné doit encore démontrer que sa divulgation est susceptible de porter gravement préjudice audit objectif. Dans certains cas, la divulgation peut au demeurant combiner conséquences positives et négatives pour l'objectif en question. Ainsi, rendre publique la corruption dans les forces armées peut dans un premier temps affaiblir la défense nationale pour finir, avec le temps, par concourir à éliminer cette corruption et à renforcer ainsi lesdites forces armées. Pour que la non-divulgation soit légitime dans de tels cas, la divulgation doit avoir pour effet net de causer un préjudice important à l'objectif.

Primauté de l'intérêt public

Même s'il est démontrable que divulguer une certaine information porterait gravement préjudice à un objectif légitime, elle doit l'être si les avantages de la divulgation l'emportent sur le préjudice. Par exemple, certaines informations peuvent être de nature privée tout en révélant des faits de corruption à un niveau élevé de l'État. Dans pareils cas, le préjudice susceptible d'être causé à l'objectif légitime doit être mis en regard avec l'intérêt public que présente la divulgation de l'information. Lorsque ce dernier l'emporte, la loi doit prévoir la divulgation de l'information.

Principe 5. Procédure d'accès

Les demandes d'informations devraient être traitées rapidement en toute équité et les refus être soumis à un réexamen indépendant

La procédure de prise de décisions en réponse aux demandes d'informations devrait faire intervenir trois échelons : l'organisme public concerné; un organisme administratif indépendant de recours; un organe judiciaire de recours. Des dispositions devraient, le cas échéant, être prises pour assurer à certains groupes un accès total à l'information, par exemple les analphabètes ou les individus ne maîtrisant pas la langue dans laquelle le document est rédigé ou encore les handicapés (par exemple les aveugles).

Tous les organismes publics devraient être tenus de se doter de mécanismes internes ouverts et accessibles propres à garantir l'exercice par le public de son droit à l'information. En règle générale, ces organismes devraient désigner une personne chargée de traiter ces demandes et de veiller au respect de la loi.

Les organismes publics devraient de surcroît recevoir instruction d'aider les personnes dont les demandes portent sur des informations publiées ou bien sont rédigées en termes peu explicites ou trop généraux ou encore ont besoin à un titre ou à un autre d'être reformulées. Ces organismes publics devraient en outre être habilités à rejeter de leur propre chef les demandes futiles ou malveillantes. Dans le cas où l'information demandée figure dans une publication, leur tâche devrait se limiter à orienter le demandeur vers la publication en question sans avoir à la lui fournir directement.

La loi devrait prévoir des délais stricts pour le traitement des demandes et, en cas de refus, la notification par écrit des motifs.

Recours

Il faudrait, dans la mesure du possible, instituer une procédure de recours interne devant une autorité publique supérieure ayant compétence pour réexaminer la décision initiale.

En tout état de cause, en cas de refus d'un organisme public de divulguer une information, la loi devrait prévoir un droit de recours individuel devant un organe administratif indépendant, qui pourrait être une institution préexistante (médiateur ou commission des droits de l'homme, par exemple) ou une institution créée spécialement à cette fin. Dans une hypothèse comme dans l'autre, l'institution en question doit remplir certaines conditions et être dotée de certaines compétences. Son indépendance doit être garantie, tant sur le plan formel qu'au travers du processus de nomination de son chef et/ou de son conseil d'administration.

Les nominations devraient être effectuées par des organismes représentatifs, par exemple une commission parlementaire représentative de tous les partis, et la procédure devrait être transparente et permettre la participation du public, par exemple au stade des propositions de candidature. Les individus nommés dans pareille institution devraient satisfaire à des conditions rigoureuses de professionnalisme, d'indépendance et de compétence, et être assujettis à des règles strictes en matière de conflit d'intérêts.

La procédure d'examen par l'organisme administratif d'un recours exercé contre un refus de faire droit à une demande d'information devrait être aussi rapide et d'un coût aussi abordable que possible. Le but est en effet de permettre à tous les administrés d'accéder à cette procédure et de veiller à ce que des délais excessifs ne réduisent à néant la raison d'être même de la demande d'informations.

L'organisme administratif devrait avoir toute latitude pour enquêter sur un recours, y compris être habilité à citer des témoins et, aspect important, à enjoindre à l'organisme public visé de lui transmettre toute information ou document dont il aurait besoin, pour examen à huis clos si nécessaire et justifié.

Au terme de son enquête, l'organisme administratif devrait être habilité à rejeter le recours ou à enjoindre à l'organisme public de divulguer l'information, à modifier le montant de la redevance réclamée par l'organisme public, à infliger des amendes aux organismes publics dont le comportement obstructif est avéré et/ou leur faire prendre en charge les frais liés au recours.

L'organe administratif devrait en outre avoir compétence pour saisir la justice des affaires dans lesquelles existent des preuves d'entrave à l'accès à l'information ou de destruction volontaire de documents susceptible d'entraîner des poursuites pénales.

Un recours juridictionnel contre les décisions de l'organe administratif devrait être ouvert aux administrés et à l'organisme public. La juridiction saisie devrait pouvoir statuer sur l'affaire au fond et pas uniquement sur le point de savoir si l'organe administratif s'est comporté de manière raisonnable. Pareille démarche devrait permettre de consacrer l'attention voulue au règlement de problèmes délicats ainsi que d'assurer le traitement cohérent des questions relatives à la liberté d'expression.

Principe 6. Coût

Les administrés souhaitant présenter des demandes d'informations ne devraient pas en être dissuadés par un coût excessif

Le coût de l'accès aux informations détenues par des organismes publics ne devrait pas être élevé au point de décourager les demandeurs potentiels, puisque la raison d'être d'une loi relative à la liberté de l'information est précisément de promouvoir le libre accès à l'information. Il est notoire que les avantages à long terme de la transparence en dépassent - de beaucoup - le coût. Du reste, l'expérience d'un certain nombre de pays indique que l'accès payant n'est pas un moyen efficace de recouvrer les coûts afférents à un régime de liberté de l'information.

Différentes formules ont été employées dans le monde pour éviter que le coût ne dissuade la présentation de demandes d'informations. Plusieurs pays ont mis en place un système de tarification à deux composantes : pour chaque demande est perçue une redevance forfaitaire à laquelle vient s'ajouter une redevance d'un montant proportionnel au coût effectif de la recherche et de la fourniture de l'information. Cette dernière devrait être supprimée, ou du moins son montant être fortement abaissé, pour les demandes d'informations à titre personnel ou dans l'intérêt public (ce dernier devant être présumé lorsque la demande a pour objet une publication). Certains pays perçoivent des redevances plus élevées sur les demandes à caractère commercial, ce qui leur permet de subventionner les demandes dans l'intérêt public.

Principe 7. Ouverture des réunions au public

Les réunions des organismes publics devraient être publiques

La liberté de l'information suppose le droit du public à savoir ce que l'État accomplit en son nom et à participer au processus décisionnel. La loi sur la liberté de l'information devrait donc établir une présomption selon laquelle toutes les réunions d'organes directeurs sont réputées ouvertes au public.

Le terme "directeur" renvoie ici essentiellement à l'exercice de pouvoirs décisionnels et n'exclut donc pas les organismes purement consultatifs. Les instances dirigeantes de partis politiques, réunissant les membres d'un seul et même parti, n'entrent pas dans la catégorie des organes directeurs.

À l'opposé, les réunions d'organismes élus et de leurs instances, de conseils de planification et de zonage, de conseils d'administrations d'autorités publiques et éducatives, et d'organismes publics de développement industriel relèvent de cette catégorie.

Par "réunion", on entend ici avant tout une réunion officielle, c'est-à-dire la convocation officielle d'un organisme public appelé à traiter de questions intéressant le public. Certains éléments, tels que la nécessité d'un quorum et l'application d'un règlement intérieur, dénotent le caractère officiel d'une réunion.

L'annonce d'une réunion est indispensable pour donner au public une possibilité réelle d'y participer et la loi devrait donc assujettir la tenue d'une réunion à la publication d'un avis en bonne et due forme suffisamment à l'avance pour permettre au public d'y assister.

Les réunions peuvent se tenir à huis clos, mais seulement dans le respect des procédures établies et lorsqu'il existe des raisons valables de le faire. Toute décision de tenir une réunion à huis clos devrait être prise en séance publique. Les motifs justifiant la tenue d'une réunion à huis clos sont plus nombreux que les exceptions à la règle de divulgation, sans pour autant être innombrables. Selon les circonstances, ils peuvent tenir, entre autres, aux considérations suivantes : santé ou sécurité publique; application de la loi ou nécessités d'une enquête; sujets personnels ou concernant des employés; vie privée; activités commerciales; sécurité nationale.

Principe 8. Primauté de l'obligation de divulgation

Les lois contraires au principe de la divulgation maximale devraient être modifiées ou abrogées

La loi sur la liberté de l'information devrait prévoir une interprétation des autres lois allant, autant que possible, dans le sens de ses propres dispositions. En cas d'impossibilité, les autres lois applicables aux informations en possession d'organismes publics devraient être liées par les principes sous-jacents à la loi sur la liberté de l'information.

Le régime des exceptions doit être limitativement fixé par la loi sur la liberté de l'information et être insusceptible d'élargissement par d'autres lois. En particulier, les dispositions législatives relatives au secret ne devraient pas ériger en infraction la divulgation par des responsables d'informations qu'ils sont tenus de rendre publiques en vertu de la loi sur la liberté de l'informations.

À terme, l'engagement devrait être pris de mettre les lois relatives à l'information en conformité avec les principes fondamentaux de la loi sur la liberté de l'information.

En outre, les fonctionnaires ne devraient pas être sanctionnables pour avoir, en réponse à une demande formulée en vertu de la liberté de l'information, divulgué à raison et de bonne foi des informations s'étant révélées après coup relever d'une catégorie non divulgable. Dans le cas contraire, la culture du secret prévalant dans maints organes directeurs ne pourrait que se perpétuer, leurs fonctionnaires risquant en effet, par crainte de s'exposer personnellement, de manifester une prudence excessive à l'égard des demandes d'information.

Principe 9. Protection des personnes signalant des irrégularités

Les personnes qui signalent des irrégularités doivent être protégées

Les personnes qui ont diffusé des informations sur des irrégularités doivent être à l'abri de toute sanction juridique, administrative ou professionnelle.

Dans le présent contexte, par "irrégularité" on entend un agissement constitutif d'un délit pénal, un manquement à une obligation légale, une erreur judiciaire, la corruption ou la malhonnêteté, ou des actes graves d'incurie dans la gestion d'une administration publique. Cette notion englobe également toute menace grave pour la santé, la sécurité ou

l'environnement, découlant ou non d'une faute personnelle. Les personnes qui signalent ces irrégularités devraient être protégées, si elles ont agi de bonne foi et ont pu raisonnablement penser que l'information était pour l'essentiel fondée et faisait apparaître des irrégularités. Pareille protection devrait s'appliquer même si la divulgation de l'information contrevient à une obligation juridique ou professionnelle.

Dans plusieurs pays, une protection est accordée à quiconque signale des irrégularités, sous réserve de le faire auprès de certains agents ou organes de supervision. Si cette exigence semble, en règle générale, appropriée, une protection devrait pourtant être accordée, là où l'intérêt public le réclame, même si l'information a été révélée à des personnes autres, voire aux médias.

Dans le présent contexte, l'expression "intérêt public" vise les situations : où les avantages de la divulgation l'emportent sur un éventuel préjudice; où un canal autre de diffusion de l'information s'impose pour protéger un intérêt essentiel. À titre d'exemple, on peut entre autres cas de figure envisager les suivants : nécessité de protéger contre des risques de représailles une personne ayant dénoncé des irrégularités; faible probabilité de règlement du problème dans le cadre des mécanismes officiels; existence d'une raison exceptionnellement grave de diffuser l'information, par exemple une menace imminente sur la santé ou la sécurité publique; risque de dissimulation ou de destruction de la preuve d'une irrégularité en cas de non-divulgation.