

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

SESSION 2022-2023

11 JANVIER 2023

PROJET DE DÉCRET

PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR
L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS, FAITE À TROMSØ LE 18 JUIN 2009

RÉSUMÉ

Ce projet de décret porte assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009.

La Convention reconnaît un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques. La transparence des organes de l'État est l'un des éléments clés de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui révèle le mieux l'existence ou non d'une société véritablement démocratique et pluraliste. Le droit d'accès aux documents publics est également essentiel pour l'exercice des droits fondamentaux de l'homme et renforce également la légitimité des autorités publiques.

Cette Convention établit un droit d'accès aux documents publics et prévoit que des limitations à ce droit ne sont permises que dans la mesure où elles visent à protéger certains intérêts tels que la sécurité nationale, la défense ou la vie privée.

La Convention énonce les normes minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès aux documents publics (formes de l'accès et frais d'accès aux documents publics), le droit de recours et les mesures complémentaires et offre la flexibilité nécessaire pour permettre aux législations nationales de s'appuyer sur un socle commun et de prévoir un accès éventuellement plus étendu aux documents publics.

TABLE DES MATIÈRES

Exposé des motifs.....	3
Projet de décret portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009	18
Avant-projet de décret	19
Avis du Conseil d'Etat	20

EXPOSÉ DES MOTIFS

A. Contexte et objet de l'Accord

a. Rétroactes

La publicité de l'administration est la marque de fabrique de la bonne gouvernance et des sociétés démocratiques et pluralistes. Cela renforce la légitimité d'un gouvernement et la confiance que ses citoyens lui accordent. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) était à peine réalisée que des voix s'élevaient donc déjà pour qu'une attention fût également prêtée à la publicité de l'administration au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Ainsi, dès 1981, le Comité des ministres des États membres du Conseil de l'Europe adoptait la recommandation sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques. La déclaration du Comité des ministres sur la liberté d'expression et d'information suivait un an plus tard. Dans les années qui suivirent également, d'autres instruments, à dimension moins juridique que politique, ont été adoptés.

C'est dans les pays nordiques que nous trouvons les premières traces de publicité de l'administration et ce sont ces pays principalement qui préconisèrent la généralisation de la publicité de l'administration au sein de l'Europe. Au départ, ce processus a été assez lent, mais progressivement, ce droit s'est étendu dans bon nombre de pays d'Europe occidentale. Avec l'effondrement du bloc de l'Est, les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale ont très rapidement élaboré une législation en la matière pour souligner leur engagement envers la démocratie. Un certain nombre de pays d'Europe occidentale à la traîne leur emboîtèrent le pas ensuite.

Entre-temps, la publicité de l'administration s'est frayé un chemin dans le monde entier.

b. Gestation de la Convention

Les premiers textes du Conseil de l'Europe concernant la publicité de l'administration étaient très limités de nature. Jusque dans un passé assez récent, la Cour européenne des droits de l'homme bloquait systématiquement toute tentative de déduire de l'article 10 de la CEDH un droit d'accès aux documents. C'est ainsi que la nécessité de rédiger un texte plus élaboré s'est fait sentir. Après de nombreuses années de préparation, la Recommandation 2002(2) sur l'accès aux documents publics a enfin été adoptée par le Comité des ministres le 21 février 2002. Cette recommandation souligne expressément l'importance de la transparence de l'administration publique et de la disponibilité de l'information d'intérêt général dans une société démocratique pluraliste. Bien qu'il ne s'agisse "que" d'une

recommandation, on y retrouve tous les contours dans lesquels le droit d'accès doit s'inscrire ainsi que les obligations qui en découlent pour les autorités. Cette recommandation a été le point de départ de la présente Convention, ainsi que la pratique juridique des différents pays qui font partie du Conseil de l'Europe. Le Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics, un groupe de travail ad hoc, est resté actif même après la rédaction de la recommandation et a été chargé d'élaborer un rapport explicatif sur la Recommandation R (2002) 2.

Après la réalisation de la recommandation, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a été chargé d'étudier la possibilité, sur la base de la recommandation et en tenant compte des différentes législations nationales, d'élaborer un texte juridique contraignant et de préciser ensuite la nature d'un texte juridique contraignant. Cette tâche a été confiée au Groupe de spécialistes sur l'accès aux informations officielles (DH-S-AC), dont la Belgique a assuré la présidence pendant des années. Ce Groupe de spécialistes est parvenu aux recommandations suivantes :

- une majorité se dessine en faveur d'un texte contraignant sur le plan juridique qui reconnaisse la publicité de l'administration comme un droit humain ;
- il est préférable que ce texte contraignant sur le plan juridique prenne la forme d'une convention distincte ;
- les États membres présentent une grande diversité qui doit être prise en considération, de sorte qu'un texte contraignant sur le plan juridique doit être suffisamment flexible.

Le CDDH a suivi le Groupe de spécialistes qui a été mandaté d'exécuter les tâches suivantes :

- rédaction d'un projet de convention ;
- rédaction d'une déclaration interprétative relative à cette convention.

Début 2008, le Groupe de spécialistes a achevé ses travaux et le projet de Convention a été soumis au CDDH pour discussion. Le projet de Convention a été approuvé à l'unanimité lors de la session du CDDH qui s'est déroulée du 25 au 28 mars 2008. Quelques pays souhaitaient des dispositions plus poussées, mais il s'est avéré que le texte n'a en soi pas suscité d'opposition. L'article 19, qui établit comment des modifications peuvent être apportées à la Convention, a néanmoins fait l'objet d'un débat. Après avoir été soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour commentaire, le texte de la Convention a été adopté par le Comité

des ministres le 27 novembre 2008. La Belgique a été un des huit premiers pays à avoir immédiatement signé la Convention.

c. objet et contenu de la Convention

La présente Convention entend combler une lacune dans le cadre des droits de l'homme qui a été développé par le Conseil de l'Europe. C'était nécessaire parce que la Cour européenne ne déduisait pas directement un tel droit général de la lecture de l'article 10 de la CEDH. Ce n'est que très récemment, et même après la réalisation de la Convention sur l'accès aux documents publics, que la Cour a déduit un droit d'accès à l'information d'intérêt général sur la base de l'article 10 de la CEDH et qu'elle évalue les motifs d'exception prévus dans la législation des États Parties à la CEDH par rapport aux motifs d'exception prévus à l'article 10.2 de la CEDH. En revanche, la Cour a déduit une obligation de fournir des informations sur le bénéfice et la protection d'autres droits protégés par d'autres articles de la CEDH. Ainsi, elle a déduit une obligation de fournir des informations de l'article 8 de la CEDH, sur la base duquel l'autorité est tenue de fournir des informations lorsque l'absence de celles-ci peut porter atteinte à la protection de la vie privée des intéressés, et de l'article 6 de la CEDH, sur la base duquel les parties à une procédure juridique reçoivent un droit d'accès aux documents dans le cadre de leur droit à un procès équitable. Il est à noter que dans les deux cas, le droit d'accès n'est pas garanti pour tous, mais uniquement pour les intéressés.

La présente Convention garantit un droit général d'accès aux documents que possède l'autorité. Elle définit non seulement le principe même, mais également les limites dans lesquelles ce droit peut être exercé. Elle constitue un cadre fondamental auquel doit répondre le droit d'accès aux documents publics. Toutefois, la Convention ne crée pas d'obstacle aux pays qui souhaitent aller plus loin en vue de développer plus encore la publicité des documents publics compte tenu d'autres évolutions, comme l'e-gouvernement.

La Convention comporte trois parties. La première contient les dispositions générales, la définition du droit, les limitations possibles, le traitement des demandes, les formes d'accès, les frais d'accès, les possibilités de recours, les mesures complémentaires et la publicité active. La deuxième partie organise le suivi des dispositions conventionnelles au niveau du Conseil de l'Europe : le Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics est le mécanisme de suivi de la Convention et le rôle de la Consultation des Parties est réglé et expliqué, tout comme le rôle entre les deux organes. La troisième partie traite de la signature et de l'entrée en vigueur de la Convention, de l'adhésion à la Convention, de l'application territoriale, des amendements à la Convention, de la possibilité de formuler des déclarations, de la dénonciation par une Partie et de la notification.

La manière dont la Convention donne forme à la publicité de l'administration est très proche de la manière dont on a donné forme à la publicité de l'administration en Belgique : pratiquer en fonction de principes généraux, avec des motifs d'exception qui protègent surtout des intérêts déterminés et avec des mécanismes d'évaluation, comme le test de l'intérêt général et le test du préjudice, afin que, dans des cas concrets, on puisse juger sur la base d'une motivation concrète si des informations déterminées mentionnées dans un document doivent être soustraites à la publicité en raison d'intérêts protégés légalement, compte tenu du moment auquel l'accès est demandé.

d. Publicité de l'administration en Belgique

Conjointement avec une série d'autres mesures, le législateur fédéral a élevé la publicité de l'administration au rang de droit fondamental à l'article 32 de la Constitution. Alors que, auparavant, les seuls documents publics étaient ceux prévus par la loi, le principe veut désormais que tout document administratif est public par nature, sauf si des exceptions prévues par une loi, un décret ou une ordonnance empêchent la publicité de manière limitée dans le temps. En outre, la publicité de l'administration en Belgique fait l'objet d'une règle de répartition des compétences, de laquelle tant le législateur fédéral que les législateurs communautaire et régional tirent une compétence dans cette matière. Dès le départ, le constituant a affirmé le caractère universel du droit qu'il avait inscrit ainsi, dès lors, que le droit à la publicité de l'administration en tant que droit humain.

Le législateur fédéral a élaboré la publicité de l'administration dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, dans la loi du 12 novembre 1997 concernant la publicité de l'administration dans les provinces et les communes et dans la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Pour ce qui est de l'accès à l'information en matière d'environnement, le législateur fédéral a également réalisé la mise en œuvre de la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, ainsi que celle du premier pilier de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, appelée Convention d'Aarhus, conclue sous l'égide de l'UNECE. Cette Convention a été signée le 25 juin 1998 et est entrée en vigueur pour la Belgique le 21 avril 2003.

Le fonctionnement de la législation relative à la publicité est soutenu au niveau fédéral par deux commissions, la Commission de l'accès aux et de la réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, et la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales. Ces deux commissions ont une double fonction : d'une part, elles jouent un rôle dans

la procédure de recours administratif et, d'autre part, elles exercent une mission de soutien via leur fonction d'avis à l'égard des administrations, du gouvernement et du parlement. Les commissions offrent sur un site internet une vue d'ensemble des dispositions légales et réglementaires fédérales en matière de publicité et un commentaire de cette législation ainsi que des informations pratiques destinées à l'utilisateur et aux administrations, les avis et les décisions respectives.

La législation fédérale en matière de publicité est en grande partie conforme aux dispositions de la nouvelle Convention.

Toutefois, il est à noter que la publicité de l'administration en Belgique ne comporte pas un droit général à l'information publique et qu'elle concerne uniquement les documents administratifs. La nouvelle Convention permet également qu'une Partie fasse également entrer dans le champ d'application de la Convention des documents autres que des documents administratifs.

B. Le contenu de la Convention

En plus de faire référence aux conventions internationales précédentes et à d'autres sources internationales concernant la reconnaissance d'un droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques, le préambule précise l'importance de la transparence au sein d'une société démocratique pluraliste. La reconnaissance du droit d'accès aux documents publics y contribue. Elle est un élément clé de la bonne gouvernance et un indicateur quant à la question de savoir si une société est démocratique et pluraliste. Elle sert à contrer toutes les formes de corruption et permet de dénoncer les corrompus. Le droit d'accès aux documents publics est essentiel pour l'épanouissement des personnes et des peuples et pour l'exercice des droits de l'homme fondamentaux. L'exercice du droit d'accès aux documents publics fournit une source d'information au public et aide celui-ci à se former une opinion sur l'état de la société et sur les autorités publiques. L'accès aux documents publics favorise l'intégrité, le bon fonctionnement, l'efficacité et la responsabilité des autorités publiques. Il contribue ainsi à affirmer la légitimité de celles-ci et à renforcer la confiance à leur égard.

Titre I

Article 1 - Dispositions générales

Le premier article précise d'emblée qu'aucune des dispositions de la Convention n'empêche une Partie à la Convention de conférer au droit d'accès aux documents publics une portée plus large que la Convention. Les dispositions de la Convention ne peuvent pas non plus être interprétées comme portant préjudice à des traités internationaux qui reconnaissent un droit d'accès plus large aux documents publics.

Ensuite, la Convention donne une définition des deux concepts essentiels pour déterminer le champ d'application : les autorités publiques, d'une part, et les documents publics, d'autre part.

Les obligations prévues par la Convention s'appliquent en ce qui concerne les autorités publiques. Ce concept comprend le gouvernement et l'administration aux niveaux national, régional et local ; les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives ; et les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles exercent une autorité administrative. Chaque Partie peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déposer une déclaration indiquant qu'elle souhaite étendre le champ d'application de manière à ce que les organes législatifs, les autorités judiciaires et/ou les aux personnes physiques ou morales accomplissant des fonctions publiques ou fonctionnant grâce à des fonds publics relèvent entièrement du champ d'application. Les Parties ne sont pas tenues d'élaborer une législation unique, elles peuvent également intégrer ces obligations de publicité dans plusieurs législations.

Pour le concept de « documents publics », il a été opté pour une définition neutre sur le plan technique, comme c'est d'ailleurs également le cas dans le droit belge pour la notion de « document administratif ». Il s'agit de toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques.

Article 2 - Droit d'accès aux documents publics

Chaque Partie garantit à toute personne, quelles que soient ses raisons ou intentions, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques. Cela doit être le cas sans discrimination aucune. Les demandeurs peuvent utiliser l'information reçue à toutes fins légales, quelles que soient leurs intentions. Chaque Partie prend, dans son droit interne, les mesures nécessaires pour ce faire. Cela peut être effectué dans une loi unique, mais également dans différentes législations. Ces mesures doivent être prises au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la Convention.

Article 3 - Limitations possibles à l'accès aux documents publics

Les Parties peuvent limiter le droit d'accès aux documents publics. Les limitations au droit d'accès aux documents publics ne sont toutefois permises que dans la mesure où elles visent à protéger certains intérêts mentionnés dans la liste reprise au paragraphe 1 de l'article 3. Puisque le principe fondamental est le droit d'accès aux documents, toute limitation de ce droit doit être établie précisément dans la loi, nécessaire dans une société démocratique et proportionnelle au but de protéger d'autres droits et intérêts légitimes.

La liste des limitations reprise au paragraphe 1 de l'article 3 est exhaustive. Les limitations s'appliquent au contenu du document et à la nature de l'information. Cela n'empêche pas, bien entendu, que les législations nationales réduisent le nombre des motifs de limitation, ou qu'elles les formulent de façon plus stricte, en vue d'accorder un accès plus large aux documents publics. L'esprit de la présente Convention est de procurer un accès aussi large que possible aux documents publics, non d'y faire obstacle par une application erronée de l'une ou l'autre des limitations prévues à l'article 3.

Les limitations envisagées sont les suivantes :

- la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures ; la notion de sécurité nationale doit être utilisée avec modération, elle ne devrait pas être utilisée à mauvais escient pour protéger des informations qui pourraient révéler des violations des droits de l'Homme, la corruption au sein de l'autorité publique, des erreurs administratives, ou une information qui est simplement embarrassante pour des fonctionnaires ou des autorités publiques ;
- la sécurité publique, par exemple en interdisant la divulgation de documents relatifs aux systèmes de sécurité des immeubles et des communications ;
- la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles ; donner libre accès à ce type de documents risquerait, par exemple, de nuire aux enquêtes ou de mener à la destruction de preuves ;
- les enquêtes disciplinaires au sein des administrations ;
- les missions de tutelle, d'inspection et de contrôle, par exemple les contrôles fiscaux en cours, les examens scolaires et universitaires ou les inspections menées par l'inspection du travail, par les services sociaux ou les autorités responsables de la santé ou de l'environnement ;
- la vie privée et d'autres intérêts privés légitimes : les documents publics peuvent contenir des informations d'ordre personnel ou privé, comme par exemple le casier judiciaire ou les dossiers médicaux ; la protection de ces intérêts peut prévaloir sur l'intérêt de divulguer l'information contenue dans le document.
- Les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques, privés ou publics, en particulier afin d'empêcher des atteintes à la concurrence ou aux positions de négociation.

- Les politiques financières et autres politiques économiques, ainsi que des politiques monétaires et de taux de change de l'État : une telle protection peut être nécessaire dans le cadre des variations des taux d'intérêt ou pour des informations financières sensibles pour le marché. ;
- l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et le bon fonctionnement de la justice : cette limitation trouve sa source dans l'article 6 de la CEDH, qui consacre le droit à un procès équitable ;
- Les délibérations au sein ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier afin de préserver la qualité du processus décisionnel en permettant un « espace libre pour penser ».
- La protection de l'environnement en ce que cela permet aux autorités publiques de conduire des politiques efficaces dans le domaine de la protection de l'environnement, par exemple en empêchant la diffusion d'informations sur la localisation d'espèces animales et végétales menacées dans le but de les protéger. Cette limitation se fonde sur l'article 4, paragraphe 4 (h) de la Convention d'Aarhus.

Les Parties peuvent également faire savoir par le biais d'une déclaration que les communications avec la maison royale ou le chef de l'État constituent également une exception.

Si l'accès du public à un document public ne porte aucun préjudice à l'un des intérêts mentionnés au paragraphe 1, il ne devrait pas y avoir de limitation à l'accès à ce document. Si l'accès du public à un document peut porter préjudice à l'un de ces intérêts, le document devrait malgré tout être mis à disposition du public si l'intérêt de celui-ci à y avoir accès l'emporte sur l'intérêt protégé.

L'évaluation des risques et la mise en balance des intérêts peuvent se faire au cas par cas (*in concreto*) ou par le législateur en se fondant sur la manière dont les limitations sont formulées (*in abstracto*).

L'issue de l'évaluation des risques est étroitement liée à l'écoulement des délais. Pour certaines limitations, certains événements conduisent inévitablement à la cessation de cette limitation. Dans d'autres cas, l'écoulement du temps peut réduire le dommage résultant de la divulgation de l'information.

Le paragraphe 3 évoque le devoir pour les Parties d'examiner la possibilité de fixer des délais maximaux pour les limitations au droit d'accès aux documents publics. L'accès ne pourra plus jamais être refusé après l'expiration de tout délai prévu par la loi.

Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics

Le demandeur n'est pas tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite exercer son droit d'accès. En principe, les demandes anonymes ne sont pas possibles, sauf si une Partie l'autorise sur la base de son droit interne. La possibilité d'introduire des demandes anonymes est toutefois encouragée dans le rapport explicatif de la Convention, sauf s'il est nécessaire de connaître l'identité du demandeur est nécessaire pour traiter la demande.

La Convention ne contient pratiquement pas de prescriptions concernant la procédure, mais stipule que les formalités doivent rester limitées à ce qui est indispensable pour pouvoir traiter la demande.

Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics

Concernant le contenu de la demande, la Convention reste vague. L'autorité publique doit en tout cas aider le demandeur à identifier le document public demandé. L'autorité publique a, à cet égard, un certain pouvoir discrétionnaire.

L'autorité publique qui détient le document public demandé doit traiter la demande. Si elle ne détient pas le document demandé ou si, en raison du droit interne, elle n'est pas autorisée à traiter une demande, une obligation d'orientation s'applique. Celle-ci peut consister à orienter le demandeur vers l'instance compétente ou à envoyer la demande à l'autorité publique qui détient le document ou qui est autorisée à la traiter.

Le traitement des demandes doit être effectué sur une base d'égalité et ne permet donc pas qu'une distinction soit établie en fonction de la nature de la demande ou de la personne du demandeur.

Le principe fondamental veut que les demandes d'accès soient traitées rapidement. Afin de garantir le caractère obligatoire de ce principe, les Parties peuvent prévoir légalement que les décisions interviennent, sont communiquées et exécutées aussi rapidement que possible ou à l'intérieur d'un délai fixe raisonnable qui est précisé au préalable. Il va de soi que le fait de fixer un délai maximum ne doit pas encourager les autorités publiques à attendre son expiration pour communiquer le document demandé. Plus la communication est rapide, plus l'esprit de la Convention est respecté.

La Convention permet également que la demande soit refusée pour des raisons spécifiques. C'est le cas lorsque la demande est trop vague ou manifestement déraisonnable. Parmi les demandes manifestement déraisonnables, il doit également être possible de refuser les demandes abusives.

Tout refus doit être motivé et au moins communiqué par écrit si le demandeur le souhaite. Il est à noter que conformément au droit belge, les autorités

administratives doivent toujours motiver leurs décisions en droit et en fait dans l'acte.

Article 6 - Formes d'accès aux documents publics

Le demandeur peut exercer son droit d'accès soit en consultant le document, soit en recevant une copie dans n'importe quelle forme ou n'importe quel format, pour autant que ce format soit disponible. Ces formes sont sur un pied d'égalité et le choix appartient au demandeur, sauf si donner suite à ce choix n'est pas raisonnable, par exemple en raison du manque d'équipements techniques, de coûts trop élevés, de l'atteinte aux droits intellectuels, du mauvais état du document.

Comme ces documents sont en principe publics, la non-divulcation à la suite de motifs d'exception de fond n'est possible que pour les informations qui relèvent de ce ou ces motifs d'exception. Toutes les informations d'un document public qui ne relèvent pas d'un motif d'exception doivent en principe être divulguées, sauf si le document rendu public est trompeur ou vide de sens ou si la mise à disposition du document expurgé est une charge manifestement déraisonnable pour les autorités. En cas de divulgation partielle, il faut indiquer clairement que certaines informations ont été supprimées.

Des autorités publiques peuvent également répondre à une demande d'accès à un document public en orientant le demandeur vers des sources alternatives facilement accessibles, comme par exemple un site internet sur lequel figure le document public. Le caractère « facilement accessible » d'un document doit être évalué au cas par cas : tout le monde n'a pas, par exemple, accès à internet. Le terme « accessible » comprend également la notion de faisabilité budgétaire ; il peut être contraire à l'esprit de ce paragraphe, par exemple, de demander à quelqu'un d'acquérir une publication coûteuse.

Article 7 - Frais d'accès aux documents publics

Le droit de consultation dans les locaux d'une autorité publique est gratuit. Cela n'interdit pas aux Parties de fixer le prix des services effectués à cet égard par les archives et les musées.

La délivrance d'une copie peut être facturée. En principe, le montant réclamé ne peut excéder le prix de revient : il doit s'agir d'une rétribution raisonnable qui ne dépasse pas les coûts réels. Les tarifs doivent être publiés préalablement. Cette disposition n'empêche toutefois pas que des autorités publiques produisent des documents publics à des fins commerciales et les vendent à des prix compétitifs.

Article 8 - Droit de recours

Si une autorité publique refuse une demande d'accès expressément ou tacitement, en tout ou en partie, le demandeur doit pouvoir introduire un recours

devant un tribunal ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi. La notion de refus doit être interprétée au sens large et englober également l'absence de réaction de l'autorité publique dans un délai fixé.

Le demandeur doit toujours avoir accès à une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen ou de recours.

Il est recommandé que l'autorité publique mentionne également dans sa décision de refus la possibilité de recours. La loi du 11 avril 1994 relative à la publication des actes publics impose déjà cette obligation de manière générale à l'article 3, 4°

Article 9- Mesures complémentaires

Les Parties ont en premier lieu l'obligation d'informer le public de l'existence du droit d'accès aux documents publics et de la manière dont ce droit peut être exercé.

À cet égard, elles doivent également prendre les mesures nécessaires :

- instruire les autorités publiques sur leurs devoirs et obligations pour la mise en œuvre de ce droit ;
- fournir des informations sur les matières ou les activités qui relèvent de leur compétence ;
- gérer efficacement leurs documents de façon à les rendre aisément accessibles; et
- suivre des procédures claires et établies pour la conservation et la destruction des documents publics.

Certaines de ces tâches ne doivent pas nécessairement être effectuées par les autorités publiques qui détiennent les documents publics. Elles peuvent également être confiées à une instance indépendante.

Article 10 – Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques

Pour ce qui est de la publication active de documents publics, la Convention adopte un profil bas. Cela ressort notamment du caractère assez vague de la disposition « lorsque cela s'avère approprié ». En termes de contenu, l'obligation implique que des autorités publiques prennent les mesures nécessaires pour mettre à disposition les documents publics qu'elles détiennent. Cette mise à disposition proactive de documents publics tend à promouvoir la transparence et l'efficacité de l'administration et à encourager la participation éclairée du public à des questions d'intérêt général.

Titre II

Afin de garantir son efficacité, la Convention prévoit trois intervenants actifs : le Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics, la Consultation des Parties et le Secrétariat. Elle prévoit en outre des instruments : la présentation de rapports et leur publication.

Articles 11 – Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics

Cette disposition institutionnalise le Groupe de spécialistes qui était, jusqu'à présent, un groupe de travail ad hoc. Ce Groupe de spécialistes se réunit au moins une fois par an afin de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Il rédige des rapports sur les mesures prises par les Parties pour donner effet aux dispositions de la Convention, exprime des avis sur toute question concernant l'application de la Convention, peut faire des propositions en vue d'une mise en œuvre optimale des dispositions de la Convention ou pour un amendement de la Convention, formuler des avis sur des propositions d'amendement de la Convention, échanger des informations et faire des rapports sur les développements juridiques, politiques ou techniques importants.

Le Groupe de spécialistes peut solliciter des informations et des avis auprès de la société civile.

Toutes les Parties à la Convention ne peuvent pas compter sur une représentation. En effet, le Groupe de spécialistes est composé de 10 membres au minimum et de 15 membres au maximum, qui sont élus pour une période de quatre ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. Les membres du Groupe de spécialistes siègent à titre individuel, sont indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions et ne reçoivent aucune instruction des gouvernements. Cette indépendance du Groupe de spécialistes ressort également du fait qu'il fixe ses propres règles de procédure.

Les membres sont élus sur une liste d'experts de haute intégrité et reconnus pour leur compétence en la matière. Chaque Partie présente deux candidats. Un membre au maximum peut être élu sur la liste d'experts présentée par chaque Partie. Le Comité des ministres fixe la procédure d'élection, après avoir consulté les Parties et en avoir obtenu l'assentiment unanime.

Article 12 – Consultations des Parties

Le deuxième organe qui joue un rôle important concernant le suivi de la Convention est la Consultation des Parties, à laquelle chaque Partie à la Convention délègue un représentant. Les tâches de la Consultation des Parties consistent à examiner les rapports, avis et propositions du Groupe de spécialistes, à faire des propositions et des recommandations aux Parties, à faire des propositions

d'amendement à la Convention et à formuler son avis sur toute proposition d'amendement.

La Consultation des Parties est convoquée par le secrétaire général du Conseil de l'Europe dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de la Convention afin d'élire les membres du Groupe de spécialistes. Elle se réunit par la suite au moins tous les 4 ans et chaque fois que la majorité des Parties, le Comité des ministres ou le secrétariat général du Conseil de l'Europe le demande.

À l'issue de chaque réunion, la Consultation des Parties soumet un rapport d'activités au Comité des ministres.

Article 13 – Secrétariat

Le secrétariat du Conseil de l'Europe assiste la Consultation des Parties et le Groupe de spécialistes dans l'exercice de leurs tâches.

Article 14 – Présentation de rapports

Chaque Partie à la Convention soumet au Groupe de spécialistes, dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la Convention, un rapport présentant les mesures qu'elle a prises pour rendre effectives les dispositions de la Convention. Avant chaque réunion de la Consultation des Parties, chaque Partie transmet une mise à jour. De plus, une Partie doit également transmettre au Groupe de spécialistes toute information qu'il demande pour remplir ses tâches.

Article 15 – Publication

Une série de documents sont publics et sont dans ce cadre publiés sur le site internet du Conseil de l'Europe : les rapports déposés par les Parties à la Convention, les rapports, propositions et avis du Groupe de spécialistes et les rapports d'activités de la Consultation des Parties.

Titre III

Article 16 – Signature et entrée en vigueur

La Convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle doit ensuite être ratifiée, acceptée ou approuvée. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation sont déposés près le secrétaire général du Conseil de l'Europe.

La Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix États membres auront fait savoir qu'ils se sentent liés par la Convention.

Pour les Parties qui adhèrent après ce délai, la Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle la Partie en question aura déposé son instrument.

Article 17 – Adhésion à la Convention

Après l'entrée en vigueur de la Convention, le Comité des ministres peut, après consultation des Parties et moyennant leur assentiment unanime, inviter tout État non membre du Conseil de l'Europe ou toute organisation internationale à adhérer à la Convention. Cette décision est prise à une majorité telle que prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, et à l'unanimité des voix des représentants des Parties ayant le droit de siéger au Comité des ministres.

Article 18 – Application territoriale

Toute Partie peut, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la Convention. Par la suite, tout État peut toujours étendre l'application de la présente Convention à d'autres territoires, au moyen d'une déclaration adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe. Cette déclaration pourra être retirée par notification adressée au secrétaire général. Cet article détermine également quand la déclaration ou son retrait prend effet.

Article 19 – Amendements à la Convention

Chaque Partie, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le Groupe de spécialistes et la Consultation des Parties peuvent proposer des amendements à la Convention. Ces propositions d'amendement sont communiquées par le secrétaire général du Conseil de l'Europe aux Parties. La Consultation des Parties soumet son avis au Comité des ministres après avoir consulté le Groupe de spécialistes. Après examen, le Comité des ministres peut approuver l'amendement et le soumettre aux Parties pour acceptation. Tout amendement approuvé entre en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période d'un mois après la date à laquelle les Parties auront informé le secrétaire général qu'elles l'ont accepté.

Article 20 – Déclarations

Au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, chaque Partie peut formuler une ou plusieurs déclarations concernant :

- l'extension de son propre champ d'application (art. 1.2) ;
- l'ajout d'un motif d'exception concernant les communications avec la famille régnante et sa maison ou le chef d'État (art. 3.1) ;

- l'extension du champ d'application territorial (art. 18).

Article 21 – Dénonciation

Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au secrétaire général du Conseil de l'Europe. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le secrétaire général.

Article 22 – Notification

Le secrétaire général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil de l'Europe et à tout État et organisation internationale ayant adhéré ou ayant été invité à adhérer à la Convention toute signature, le dépôt de tout instrument, toute date d'entrée en vigueur de la Convention, toute déclaration et tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la Convention.

La Convention a été rédigée en français et en anglais.

C. Nature de la convention sur le plan interne

Lors de sa réunion du 21 janvier 2009, le Groupe de Travail Traités mixtes (GTTM), organe consultatif de la Conférence Interministérielle «Politique Etrangère» (CIPE), a établi le caractère mixte. Tant le gouvernement fédéral que les communautés, les régions, la Commission Communautaire Commune et la Commission Communautaire française dans la Région de Bruxelles-Capitale sont compétents pour régler la publicité de l'administration. En effet, aux termes de l'article 32 de la Constitution, chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134.

**PROJET DE DÉCRET PORTANT ASSENTIMENT À LA
CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR L'ACCÈS
AUX DOCUMENTS PUBLICS, FAITE À TROMSØ LE 18
JUIN 2009**

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur proposition du Ministre-Président, chargé des Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article unique

La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics faite à Tromsø, le 18 juin 2009, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Pour le Gouvernement de la Communauté française

Le Ministre-Président,

P.-Y. Jeholet

AVANT-PROJET DE DÉCRET

Avant-projet de décret portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009

Le Gouvernement de la Communauté française,

Vu l'article 167 de la Constitution belge,

Vu l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par les lois du 5 mai 1993 et 16 juillet 1993 ;

Vu l'avis xx/x du Conseil d'État, donné le xx xx 2022, en application de l'article 84, §1er, alinéa 1er, 2° des lois coordonnées le 12 janvier 1973,

Sur proposition du Ministre-Président, chargé des Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article unique.

La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics faite à Tromsø, le 18 juin 2009, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

**Pour le Gouvernement de la Communauté française
Le Ministre-Président,**

Pierre-Yves Jeholet

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT



CONSEIL D'ÉTAT section de législation

avis 72.417/2
du 14 novembre 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur
l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009'

Le 25 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 novembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle l'observation suivante.

Dans le préambule de l'arrêté de présentation de l'avant-projet de décret, il n'y a pas lieu de viser l'article 167 de la Constitution ni l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ni de mentionner l'avis du Conseil d'État.

Les alinéas 1^{er} à 3 de ce préambule seront donc omis¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ En ce sens, l'avis 62.001/2/V donné le 6 septembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 20 septembre 2018 'portant assentiment à l'accord de coopération du 20 juillet 2017 entre la Communauté germanophone et la Région wallonne habilitant les comités d'acquisition wallons à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte et au nom de la Communauté germanophone et des entités qui en dépendent' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2017-2018, n° 1156/1, p. 5 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62001.pdf>).