760 (2026-2027) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2026-2027

5 NOVEMBRE 2026

PROJET DE DÉCRET

portant assentiment, en ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009

site web : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

Le présent 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, qui établit un droit d'accès aux documents publics et qui 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.

Cette 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.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contexte et objet de la Convention

Le 11 juin 2026, le Gouvernement a adopté en première lecture l'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 ainsi que l'avant-projet de décret portant assentiment, en ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009.

Le Gouvernement a chargé le Ministre-Président de soumettre les deux avant-projets de décret au Conseil d'État afin de requérir son avis dans un délai de trente jours. Les deux avis ont été rendus le 24 juillet 2026 et sont résumés ci-après. L'Autorité de protection des données a également été consultée sur chacun des avant-projets ; ses réponses ont été reçues les 30 septembre et 9 octobre 2026.

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 l'on trouve 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 d'une portée limitée. 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 l'adoption 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 tel texte. 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 pour 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 néan-

moins 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 Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Postérieurement à l'élaboration de la Convention sur l'accès aux documents publics, la Cour a reconnu un droit d'accès à l'information d'intérêt général sur la base de l'article 10 de la CEDH et 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 Région wallonne

En Région wallonne, la publicité de l'administration s'inscrit dans le cadre du droit fondamental consacré à l'article 32 de la Constitution, selon lequel chacun a le droit de consulter tout document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou l'ordonnance.

Dans l'exercice de ses compétences, le législateur wallon a organisé ce droit par le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration. Ce décret fixe les principes applicables à l'accès aux documents administratifs détenus par les autorités administratives wallonnes, détermine les modalités d'exercice de ce droit et encadre les hypothèses dans lesquelles l'accès peut être refusé ou limité afin de protéger certains intérêts publics ou privés.

Le dispositif wallon repose sur le principe selon lequel les documents administratifs sont accessibles, sous réserve des exceptions prévues par le décret. Ces exceptions visent notamment la protection de la vie privée, les obligations de secret instaurées par une loi ou un décret, la sécurité publique, les relations internationales, les intérêts économiques ou financiers de la Région, ainsi que certaines nécessités liées au bon fonctionnement de l'administration et au processus décisionnel.

Le fonctionnement de ce régime est soutenu par la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne, qui intervient dans le cadre des recours administratifs et exerce également une mission d'avis. Elle contribue ainsi à l'interprétation et à l'application cohérente du droit d'accès aux documents administratifs en Région wallonne.

e) 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 contribue à prévenir et à mettre au jour les faits de corruption. 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 Ier

Article 1er - 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 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 à leur égard.

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'intérêts 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 ;

– la protection de l'environnement en ce que cela permette 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 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 ».

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 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 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'équipe-

ments 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-divulgation 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. En droit belge, cette exigence s'inscrit dans le cadre général de l'obligation de motivation formelle et de l'information relative aux voies de recours.

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 oeuvre 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

La Convention adopte une approche prudente en matière de divulgation active des documents publics. Cela ressort notamment du caractère assez souple de la formule « 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.

Article 11 - Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics

Cette disposition institue le Groupe de spécialistes chargé du suivi de la Convention. Ce Groupe de spécialistes se réunit au moins une fois par an afin de veiller à la mise en oeuvre 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 oeuvre 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 - Consultation 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 est entrée en vigueur le 1er décembre 2020, après que dix États membres ont exprimé leur consentement à être liés par celle-ci. Conformément à l'article 16, §4, pour tout État signataire qui exprime ultérieurement ce consentement, elle entre en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après la date de cette expression.

Pour un État non membre ou une organisation internationale adhérant à la Convention conformément à l'article 17, l'entrée en vigueur intervient le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période de trois mois après le dépôt de l'instrument d'adhésion.

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.

f) 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 étrangère » (CIPE), a établi le caractère mixte de la Convention. Cette qualification tient à ce que la publicité de l'administration relève, selon les matières et les autorités concernées, de compétences exercées par l'autorité fédérale, les communautés, les régions, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française dans la Région de Bruxelles-Capitale. 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.

g) Articulation entre la Convention et le régime wallon de publicité de l'administration

À la suite de l'avis n° 79.586/2/V du Conseil d'État, qui renvoie *mutatis mutandis* à l'avis n° 79.585/2/V, la réserve initialement envisagée n'est pas maintenue. Cette suppression répond, d'une part, au constat selon lequel la réserve paraît inutile au regard de l'étendue des limitations déjà admises par l'article 3 de la Convention et, d'autre part et plus fondamentalement, à l'impossibilité, à ce stade de la procédure relative à un traité mixte, de porter une réserve isolée qui n'a pas fait l'objet d'un consensus préalable entre l'autorité fédérale et les entités fédérées concernées dans le cadre de l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes.

L'absence de réserve ne constitue toutefois ni une renonciation aux secrets professionnels et aux régimes légaux ou décrétaux de confidentialité existants, ni une remise en cause des motifs de refus prévus par le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration.

L'article 6 de ce décret demeure le socle interne du régime wallon des limitations au droit d'accès aux documents administratifs. Son paragraphe 1er organise une mise en balance entre l'intérêt de la publicité et la protection de certains intérêts, tels que la sécurité de la population, les libertés et droits fondamentaux des administrés, l'ordre public, la recherche ou la poursuite de faits punissables, les relations internationales de la Région ainsi qu'un intérêt économique ou financier de celle-ci. Cette logique est compatible avec celle de l'article 3, §2, de la Convention, qui permet de refuser l'accès lorsque la divulgation porte ou est susceptible de porter préjudice à l'un des intérêts protégés par son article 3, §1er, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation.

L'article 6, §2, du décret du 30 mars 1995 prévoit en revanche des refus obligatoires lorsque la publication du document administratif porte atteinte à la vie privée, à une obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret, ou au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du Gouvernement ou auxquelles une autorité régionale est associée. Pour la vie privée, le texte en vigueur depuis le 1er avril 2026 réserve toutefois l'accord écrit préalable de la personne concernée ainsi que les exceptions prévues par la loi et le décret.

Les motifs de refus prévus par l'article 6 du décret du 30 mars 1995 demeurent mobilisables. Dans la mesure où la Convention trouve à s'appliquer, leur mise en oeuvre devra toutefois pouvoir être rattachée à un intérêt protégé par l'article 3 de celle-ci et être justifiée au regard des exigences conventionnelles pertinentes. La vie privée est expressément visée à l'article 3, §1er, f), de la Convention. Certains secrets professionnels, dont le secret professionnel de l'avocat, peuvent se rattacher à la vie privée, aux autres intérêts privés légitimes, ainsi qu'à l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et au bon fonctionnement de la justice, visés à l'article 3, §1er, i), de la Convention. D'autres mécanismes de confidentialité légalement organisés peuvent également, selon leur objet, se rattacher aux intérêts protégés par la Convention.

Le secret professionnel de l'avocat, la confidentialité du processus de médiation, le secret professionnel du médiateur et des experts intervenant dans le cadre d'une médiation, les obligations de secret applicables aux médiateurs institutionnels ainsi que la confidentialité attachée aux dispositifs de signalement protégés, en ce compris les mécanismes internes ou externes relatifs aux lanceurs d'alerte, ne sont dès lors pas remis en cause par l'absence de réserve. Leur protection continue à s'apprécier au regard des dispositions internes applicables et des intérêts protégés par l'article 3 de la Convention.

S'agissant des documents inachevés ou incomplets, l'article 6, §3, 1°, du décret du 30 mars 1995 permet de refuser la communication d'un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise parce qu'il est inachevé ou incomplet. Le régime wallon et celui de la Convention ne se recouvrent qu'imparfaitement. Le droit wallon vise à prévenir le risque de méprise, tandis que l'article 3, §1er, k), de la Convention vise les délibérations au sein de ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier, afin de préserver la qualité du processus décisionnel et un espace libre de délibération. Dans le champ d'application de la Convention, le seul caractère inachevé ou incomplet du document ne suffit donc pas à justifier un refus : celui-ci doit répondre aux conditions conventionnelles applicables, notamment en se rattachant à un intérêt protégé par l'article 3. Les autres informations du document doivent être communiquées lorsque les conditions d'un accès partiel sont réunies.

La Commission d'accès aux documents administratifs wallonne conserve, dans tous les cas, son rôle propre dans l'application concrète du régime wallon de publicité administrative. En vertu du décret du 30 mars 1995, elle demeure l'autorité de recours compétente pour connaître des recours introduits contre les décisions de rejet, explicites ou implicites, relatives aux demandes de consultation, de communication ou de rectification de documents administratifs. C'est dans ce cadre qu'elle est amenée à apprécier, au cas par cas, si un document peut être communiqué ou si l'un des motifs de refus prévus par l'article 6 du décret peut être mobilisé.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Le présent décret règle des matières visées aux articles 127, §1er, et 128, §1er, de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Article 2

Cet article n'appelle pas de commentaire.

PROJET DE DÉCRET

portant assentiment, en ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009

Le Gouvernement wallon,

Sur la proposition du Ministre-Président et Ministre des Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

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

Article 1er

Le présent décret règle des matières visées aux articles 127, §1er, et 128, §1er, de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Art. 2

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.

Namur, le 5 novembre 2026.

Pour le Gouvernement,

Le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances, des Relations internationales et du Bien-être animal,

ADRIEN DOLIMONT

COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACCESS TO OFFICIAL DOCUMENTS

CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS PUBLICS

Preamble

The member States of the Council of Europe and the other signatories hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage;

Bearing in mind, in particular, Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, Articles 6, 8 and 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the United Nations Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 25 June 1998) and the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of 28 January 1981 (ETS No. 108);

Bearing in mind also the Declaration of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the freedom of expression and information, adopted on 29 April 1982, as well as recommendations of the Committee of Ministers to member States No. R (81) 19 on the access to information held by public authorities, No. R (91) 10 on the communication to third parties of personal data held by public bodies, No. R (97) 18 concerning the protection of personal data collected and processed for statistical purposes, No. R (2000) 13 on a European policy on access to archives and Rec(2002)2 on access to official documents;

Considering the importance in a pluralistic, democratic society of transparency of public authorities;

Considering that exercise of a right to access to official documents:

i provides a source of information for the public;

ii helps the public to form an opinion on the state of society and on public authorities;

iii fosters the integrity, efficiency, effectiveness and accountability of public authorities, so helping affirm their legitimacy;

Considering, therefore, that all official documents are in principle public and can be withheld subject only to the protection of other rights and legitimate interests,

Have agreed as follows:

Section I

Article 1 – General provisions

1 The principles set out hereafter should be understood without prejudice to those domestic laws and regulations and to international treaties which recognise a wider right of access to official documents.

2 For the purposes of this Convention:

a i "public authorities" means:

1 government and administration at national, regional and local level;

2 legislative bodies and judicial authorities insofar as they perform administrative functions according to national law;

3 natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority.

ii Each Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that the definition of "public authorities" also includes one or more of the following:

1 legislative bodies as regards their other activities;

2 judicial authorities as regards their other activities;

3 natural or legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law.

b "official documents" means all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.

Article 2 – Right of access to official documents

1 Each Party shall guarantee the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities.

2 Each Party shall take the necessary measures in its domestic law to give effect to the provisions for access to official documents set out in this Convention.

3 These measures shall be taken at the latest at the time of entry into force of this Convention in respect of that Party.

Article 3 – Possible limitations to access to official documents

1 Each Party may limit the right of access to official documents. Limitations shall be set down precisely in law, be necessary in a democratic society and be proportionate to the aim of protecting:

a national security, defence and international relations;

b public safety;

c the prevention, investigation and prosecution of criminal activities;

d disciplinary investigations;

e inspection, control and supervision by public authorities;

f privacy and other legitimate private interests;

g commercial and other economic interests;

h the economic, monetary and exchange rate policies of the State;

i the equality of parties in court proceedings and the effective administration of justice;

j environment; or

k the deliberations within or between public authorities concerning the examination of a matter.

Concerned States may, at the time of signature or when depositing their instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that communication with the reigning Family and its Household or the Head of State shall also be included among the possible limitations.

2 Access to information contained in an official document may be refused if its disclosure would or would be likely to harm any of the interests mentioned in paragraph 1, unless there is an overriding public interest in disclosure.

3 The Parties shall consider setting time limits beyond which the limitations mentioned in paragraph 1 would no longer apply.

Article 4 – Requests for access to official documents

1 An applicant for an official document shall not be obliged to give reasons for having access to the official document.

2 Parties may give applicants the right to remain anonymous except when disclosure of identity is essential in order to process the request.

3 Formalities for requests shall not exceed what is essential in order to process the request.

Article 5 – Processing of requests for access to official documents

1 The public authority shall help the applicant, as far as reasonably possible, to identify the requested official document.

2 A request for access to an official document shall be dealt with by any public authority holding the document. If the public authority does not hold the requested official document or if it is not authorised to process that request, it shall, wherever possible, refer the application or the applicant to the competent public authority.

3 Requests for access to official documents shall be dealt with on an equal basis.

4 A request for access to an official document shall be dealt with promptly. The decision shall be reached, communicated and executed as soon as possible or within a reasonable time limit which has been specified beforehand.

5 A request for access to an official document may be refused:

i if, despite the assistance from the public authority, the request remains too vague to allow the official document to be identified; or

ii if the request is manifestly unreasonable.

6 A public authority refusing access to an official document wholly or in part shall give the reasons for the refusal. The applicant has the right to receive on request a written justification from this public authority for the refusal.

Article 6 – Forms of access to official documents

1 When access to an official document is granted, the applicant has the right to choose whether to inspect the original or a copy, or to receive a copy of it in any available form or format of his or her choice unless the preference expressed is unreasonable.

2 If a limitation applies to some of the information in an official document, the public authority should nevertheless grant access to the remainder of the information it contains. Any omissions should be clearly indicated. However, if the partial version of the document is misleading or meaningless, or if it poses a manifestly unreasonable burden for the authority to release the remainder of the document, such access may be refused.

3 The public authority may give access to an official document by referring the applicant to easily accessible alternative sources.

Article 7 – Charges for access to official documents

1 Inspection of official documents on the premises of a public authority shall be free of charge. This does not prevent Parties from laying down charges for services in this respect provided by archives and museums.

2 A fee may be charged to the applicant for a copy of the official document, which should be reasonable and not exceed the actual costs of reproduction and delivery of the document. Tariffs of charges shall be published.

Article 8 – Review procedure

1 An applicant whose request for an official document has been denied, expressly or impliedly, whether in part or in full, shall have access to a review procedure before a court or another independent and impartial body established by law.

2 An applicant shall always have access to an expeditious and inexpensive review procedure, involving either reconsideration by a public authority or review in accordance with paragraph 1.

Article 9 – Complementary measures

The Parties shall inform the public about its right of access to official documents and how that right may be exercised. They shall also take appropriate measures to:

a educate public authorities in their duties and obligations with respect to the implementation of this right;

b provide information on the matters or activities for which they are responsible;

c manage their documents efficiently so that they are easily accessible; and

d apply clear and established rules for the preservation and destruction of their documents.

Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities

At its own initiative and where appropriate, a public authority shall take the necessary measures to make public official documents which it holds in the interest of promoting the transparency and efficiency of public administration and to encourage informed participation by the public in matters of general interest.

5

Section II

Article 11 – Group of Specialists on Access to Official Documents

1 A Group of Specialists on Access to Official Documents shall meet at least once a year with a view to monitoring the implementation of this Convention by the Parties, notably:

a reporting on the adequacy of the measures in law and practice taken by the Parties to give effect to the provisions set out in this Convention;

b i expressing opinions on any question concerning the application of this Convention;

ii making proposals to facilitate or improve the effective use and implementation of this Convention, including the identification of any problems;

iii exchanging information and reporting on significant legal, policy or technological developments;

iv making proposals to the Consultation of Parties for the amendment of this Convention;

v formulating its opinion on any proposal for the amendment of this Convention made in accordance with Article 19.

2 The Group of Specialists may request information and opinions from civil society.

3 The Group of Specialists shall consist of a minimum of 10 and a maximum of 15 members. The members are elected by the Consultation of Parties for a period of four years, renewable once, from a list of experts, each Party proposing two experts. They shall be chosen from among persons of the highest integrity recognised for their competence in the field of access to official documents. A maximum of one member may be elected from the list proposed by each Party.

4 The members of the Group of Specialists shall sit in their individual capacity, be independent and impartial in the exercise of their functions and shall not receive any instructions from governments.

5 The election procedure of the members of the Group of Specialists shall be determined by the Committee of Ministers, after consulting with and obtaining the unanimous consent of the Parties to the Convention, within a period of one year following the entry into force of this Convention. The Group of Specialists shall adopt its own rules of procedure.

Article 12 – Consultation of the Parties

1 The Consultation of the Parties shall be composed of one representative per Party.

2 The Consultation of the Parties shall take place with a view to:

a considering the reports, opinions and proposals of the Group of Specialists;

b making proposals and recommendations to the Parties;

c making proposals for the amendment of this Convention in accordance with Article 19;

d formulating its opinion on any proposal for the amendment of this Convention made in accordance with Article 19.

3 The Consultation of the Parties shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe within one year after the entry into force of this Convention in order to elect the

members of the Group of Specialists. It shall subsequently meet at least once every 4 years and in any case, when the majority of the Parties, the Committee of Ministers or the Secretary General of the Council of Europe requests its convocation. The Consultation of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

4 After each meeting, the Consultation of the Parties shall submit to the Committee of Ministers an activity report.

Article 13 – Secretariat

The Consultation of the Parties and the Group of Specialists shall be assisted by the Secretariat of the Council of Europe in carrying out their functions pursuant to this Section.

Article 14 – Reporting

1 Within a period of one year following the entry into force of this Convention in respect of a Contracting Party, the latter shall transmit to the Group of Specialists a report containing full information on the legislative and other measures taken to give effect to the provisions of this Convention.

2 Thereafter, each Party shall transmit to the Group of Specialists before each meeting of the Consultation of the Parties an update of the information mentioned in paragraph 1.

3 Each Party shall also transmit to the Group of Specialists any information that it requests to fulfil its tasks.

Article 15 – Publication

The reports submitted by Parties to the Group of Specialists, the reports, proposals and opinions of the Group of Specialists and the activity reports of the Consultation of the Parties shall be made public.

Section III

Article 16 – Signature and entry into force of the Convention

1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe.

2 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

3 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which 10 member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2.

4 In respect of any Signatory State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of its consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2.

Article 17 – Accession to the Convention

1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, after consulting the Parties to this Convention and obtaining their unanimous consent, invite any State which is not a member of the Council of Europe or any international organisation to accede to this Convention. The decision shall be taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe and by unanimous vote of the representatives of the Parties entitled to sit on the Committee of Ministers.

2 In respect of any State or international organisation acceding to the Convention under paragraph 1 above, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 18 – Territorial application

1 Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2 Any State may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration for whose international relations it is responsible. In respect of such territory the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 19 – Amendments to the Convention

1 Amendments to this Convention may be proposed by any Party, the Committee of Ministers of the Council of Europe, the Group of Specialists or the Consultation of the Parties.

2 Any proposal for amendment shall be communicated by the Secretary General of the Council of Europe to the Parties.

3 Any amendment shall be communicated to the Consultation of the Parties, which, after having consulted the Group of Specialists, shall submit to the Committee of Ministers its opinion on the proposed amendment.

4 The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and any opinion submitted by the Consultation of the Parties and may approve the amendment.

5 The text of any amendment approved by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 4 shall be forwarded to the Parties for acceptance.

6 Any amendment approved in accordance with paragraph 4 shall come into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General that they have accepted it.

Article 20 – Declarations

Any Party may, at the time of the signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, make one or more of the declarations provided for in Articles 1.2, 3.1 and 18. It shall notify any changes to this information to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 21 – Denunciation

1 Any Party may at any time denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 22 – Notification

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe and any State and international organisation which has acceded or been invited to accede to this Convention of:

a any signature;

b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;

c any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 16 and 17;

d any declaration made under Articles 1.2, 3.1 and 18;

e any other act, notification or communication relating to this Convention.

9

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres signataires de la présente Convention,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun;

Ayant à l'esprit, en particulier, l'article 19 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, les articles 6, 8 et 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, le 25 juin 1998), et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (STE n°108);

Ayant à l'esprit également la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté d'expression et d'information adoptée le 29 avril 1982 et les Recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres n° R (81) 19 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques; n° R (91) 10 sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics; n° R (97) 18 concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques; n° R (2000) 13 sur une politique européenne en matière de communication des archives et Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics;

Considérant l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste, la transparence des autorités publiques;

Estimant que l'exercice du droit d'accès aux documents publics :

i fournit une source d'information au public;

ii aide le public à se former une opinion sur l'état de la société et sur les autorités publiques;

iii favorise l'intégrité, le bon fonctionnement, l'efficacité, et la responsabilité des autorités publiques contribuant ainsi à affirmer leur légitimité;

Estimant, par conséquent, que tous les documents publics sont en principe publics et communicables, sous réserve, seulement, de la protection d'autres droits et intérêts légitimes,

Sont convenus de ce qui suit :

Titre I

Article 1 – Dispositions générales

1 Les principes ci-après devraient s'entendre sans préjudice des lois et règlements nationaux et des traités internationaux qui reconnaissent un droit d'accès plus large aux documents publics.

2 Aux fins de la présente Convention :

a i On entend par « autorités publiques » :

1 le gouvernement et l'administration aux niveaux national, régional et local;

2 les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives selon le droit national;

3 les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles exercent une autorité administrative.

ii 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, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer que la définition des termes « autorités publiques » contient également un ou plusieurs des éléments suivants :

1 les organes législatifs pour ce qui concerne leurs autres activités;

2 les autorités judiciaires pour ce qui concerne leurs autres activités;

3 les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou fonctionnent grâce à des fonds publics, selon le droit national.

b On entend par « documents publics » 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

1 Chaque Partie garantit à toute personne, sans discrimination aucune, le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques.

2 Chaque Partie prend, dans son droit interne, les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions pour l'accès aux documents publics énoncées dans la présente Convention.

3 Ces mesures doivent être prises au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention à son égard.

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

1 Chaque Partie peut limiter le droit d'accès aux documents publics. Les limitations sont établies précisément dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger :

a la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures;

b la sûreté publique;

c la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles;

d les enquêtes disciplinaires;

e les missions de tutelle, l'inspection et le contrôle par l'administration;

f la vie privée et les autres intérêts privés légitimes;

g les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques;

h la politique économique, monétaire et de change de l'Etat;

i l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et le bon fonctionnement de la justice;

j l'environnement; ou

k les délibérations au sein de ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier.

Les Etats concernés peuvent, au moment de la signature ou au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, déclarer que les communications avec la famille régnante et sa maison ou le Chef d'Etat sont également incluses parmi les limitations possibles.

2 L'accès aux informations contenues dans un document public peut être refusé si leur divulgation porte ou est susceptible de porter préjudice à l'un ou à l'autre des intérêts mentionnés au paragraphe 1, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation.

3 Les Parties examinent la possibilité de fixer des délais au-delà desquels les limitations mentionnées au paragraphe 1 ne s'appliquent plus.

Article 4 – Demandes d'accès aux documents publics

1 Le demandeur d'un document public n'est pas tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès audit document.

2 Les Parties peuvent donner le droit aux demandeurs de rester anonymes sauf si la divulgation de l'identité est essentielle pour traiter la demande.

3 Les formalités concernant les demandes se limitent à ce qui est indispensable pour pouvoir traiter la demande.

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

1 L'autorité publique aide, dans les limites du raisonnable, le demandeur à identifier le document public demandé.

2 Une demande d'accès à un document public est instruite par toute autorité publique qui détient ce document. Si l'autorité publique ne détient pas le document public demandé ou si elle n'est pas autorisée à traiter cette demande, elle oriente, dans la mesure du possible, la demande ou le demandeur vers l'autorité publique compétente.

3 Les demandes d'accès aux documents publics sont instruites sur une base d'égalité.

4 Toute demande d'accès à un document public est traitée rapidement. La décision intervient, elle est communiquée et exécutée aussi rapidement que possible ou à l'intérieur d'un délai fixe raisonnable qui est précisé au préalable.

5 Une demande d'accès à un document public peut être refusée :

i si, nonobstant l'aide accordée par l'autorité publique, la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document public recherché; ou

ii si la demande est manifestement déraisonnable.

6 L'autorité publique qui refuse l'accès à tout ou partie d'un document public donne les raisons sur lesquelles se fonde le refus. Le demandeur a le droit de recevoir, sur demande, la justification écrite du refus de cette autorité publique.

Article 6 – Formes d'accès aux documents publics

1 Lorsque l'accès à un document public a été accordé, le demandeur a le droit de choisir de consulter l'original ou une copie, ou d'en recevoir une copie dans la forme ou le format disponibles de son choix, sauf si cette préférence n'est pas raisonnable.

2 Si une limitation s'applique à une partie des informations contenues dans un document public, l'autorité publique devrait néanmoins communiquer les autres informations contenues dans le document. Toute occultation devrait être clairement précisée. Toutefois, l'accès peut être refusé si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, ou si mettre à disposition ce qui reste du document est une charge manifestement déraisonnable pour l'autorité.

3 L'autorité publique peut donner accès à un document public en orientant le demandeur vers des sources alternatives facilement accessibles.

Article 7 – Frais d'accès aux documents publics

1 L'examen d'un document public 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.

2 La délivrance d'une copie du document public peut être facturée au demandeur, à un prix raisonnable qui ne saurait excéder le coût réel des frais de reproduction et de distribution. Les tarifs sont publiés.

Article 8 – Droit de recours

1 Un demandeur dont la demande d'accès à un document public a été refusée, expressément ou tacitement, en tout ou en partie, dispose d'un recours devant un tribunal ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi

2 Un demandeur a toujours accès à une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen par une autorité publique ou de recours conformément au paragraphe 1.

Article 9 – Mesures complémentaires

Les Parties informent le public de son droit d'accès aux documents publics et des modalités pour l'exercer. Elles prennent aussi les mesures appropriées pour :

a instruire les autorités publiques sur leurs devoirs et obligations pour la mise en œuvre de ce droit;

b fournir des informations sur les matières ou les activités qui relèvent de leur compétence;

c gérer efficacement leurs documents de façon à les rendre aisément accessibles; et

d suivre des procédures claires et établies pour la conservation et la destruction de leurs documents.

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

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

Titre II

Article 11 – Groupe de Spécialistes sur l'accès aux documents publics

1 Un Groupe de Spécialistes sur l'accès aux documents publics se réunit au moins une fois par an afin de veiller à la mise en œuvre de la présente Convention par les Parties, et notamment :

a présenter des rapports sur l'adéquation des mesures prises en droit et en pratique par les Parties pour donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention;

b i exprimer des avis sur toute question concernant l'application de la Convention;

ii faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'usage et la mise en œuvre effectifs de la présente Convention, y compris l'identification de tout problème en la matière;

iii échanger des informations et faire des rapports sur les développements juridiques, politiques ou techniques importants;

iv faire des propositions à la Consultation des Parties pour l'amendement de la présente Convention;

v formuler son avis sur toute proposition pour l'amendement de la présente Convention faite conformément à l'article 19.

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

3 Le Groupe de Spécialistes est composé de 10 membres au minimum et de 15 membres au maximum. Ses membres sont élus par la Consultation des Parties pour une période de quatre ans, renouvelable une fois, sur une liste d'experts, chaque Partie en proposant deux. Ils sont choisis parmi des personnalités de haute intégrité reconnues pour leur compétence en matière d'accès aux documents publics. Un membre au maximum peut être élu sur la liste d'experts présentée par chaque Partie.

4 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.

5 La procédure d'élection des membres du Groupe de Spécialistes est fixée par le Comité des Ministres, après consultation des Parties à la Convention et en avoir obtenu l'assentiment unanime, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention. Le Groupe de Spécialistes adopte ses propres règles de procédure.

Article 12 – Consultation des Parties

1 La Consultation des Parties est composée d'un représentant par Partie.

2 La Consultation des Parties se réunit afin :

a d'examiner les rapports, avis et propositions du Groupe de Spécialistes;

b de faire des propositions et recommandations aux Parties;

c de faire des propositions d'amendement à la présente Convention conformément à l'article 19;

d de formuler son avis sur toute proposition d'amendement à la présente Convention faite conformément à l'article 19.

3 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 présente 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 Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en formule la demande. La Consultation des Parties adopte ses propres règles de procédure.

4 A l'issue de chaque réunion, la Consultation des Parties soumet un rapport d'activités au Comité des Ministres.

Article 13 – Secrétariat

La Consultation des Parties et le Groupe de Spécialistes sont assistées par le Secrétariat du Conseil de l'Europe dans l'exercice de leurs fonctions découlant du présent Titre.

Article 14 – Présentation de rapports

1 Dans une période d'un an après l'entrée en vigueur de la présente Convention dans une Partie contractante, cette dernière transmet au Groupe de Spécialistes un rapport contenant des informations complètes sur les mesures législatives et autres qu'elle aura prises pour donner effet aux dispositions de la présente Convention.

2 Par la suite, chaque Partie transmet au Groupe de Spécialistes, avant chaque réunion de la Consultation des Parties, une mise à jour des informations mentionnées au paragraphe 1.

3 Chaque Partie transmet également au Groupe de Spécialistes toute information qu'il demande pour remplir ses tâches.

Article 15 – Publication

Les rapports soumis par les Parties au Groupe de Spécialistes, les rapports, propositions et avis du Groupe de Spécialistes et les rapports d'activités de la Consultation des Parties sont rendus publics.

Titre III

Article 16 – Signature et entrée en vigueur de la Convention

1 La présente Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe.

2 La présente Convention est soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation sont déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

3 La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle 10 Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention conformément aux dispositions du paragraphe 2.

4 Pour tout Etat signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la présente Convention, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être lié par la présente Convention, conformément aux dispositions du paragraphe 2.

Article 17 – Adhésion à la Convention

1 Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut, après consultation des Parties à la Convention et en avoir obtenu l'assentiment unanime, inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe ou toute organisation internationale à adhérer à la présente Convention. La décision est prise à la majorité 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.

2 Pour tout Etat ou organisation internationale adhérant à la présente Convention conformément au paragraphe 1 ci-dessus, la présente Convention entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 18 – Application territoriale

1 Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Convention.

2 Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Convention à tout autre territoire désigné dans la déclaration et dont il assure les relations internationales. La Convention entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3 Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 19 – Amendements à la Convention

1 Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par une Partie, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, par le Groupe de Spécialistes ou par la Consultation des Parties.

2 Toute proposition d'amendement est communiquée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Parties.

3 Tout amendement est communiqué à la Consultation des Parties, qui, après avoir consulté le Groupe de Spécialistes, soumet au Comité des Ministres son avis sur l'amendement proposé.

4 Le Comité des Ministres examine l'amendement proposé et tout avis soumis par la Consultation des Parties et peut approuver l'amendement.

5 Le texte de tout amendement approuvé par le Comité des Ministres conformément au paragraphe 4 est transmis aux Parties pour acceptation.

6 Tout amendement approuvé conformément au paragraphe 4 entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période d'un mois après la date à laquelle toutes les Parties auront informé le Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.

Article 20 – Déclarations

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, formuler une ou plusieurs des déclarations prévues aux articles 1.2, 3.1 et 18. Elle notifiera tout changement de cette information au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 21 – Dénonciation

1 Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2 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 Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat et organisation internationale ayant adhéré ou ayant été invité à adhérer à la présente Convention :

a toute signature;

b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;

c toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention conformément à ses articles 16 et 17;

d toute déclaration faite en vertu des articles 1.2, 3.1 et 18;

e tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Tromsø, this 18th day of June 2009, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State and international organisation invited to accede to this Convention.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.

Fait à Tromsø, le 18 juin 2009, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat et organisation internationale invité à adhérer à la présente Convention.

Certified a true copy of the sole original document, in English and in French, deposited in the archives of the Council of Europe.

Copie certifiée conforme à l'exemplaire original unique en langues française et anglaise, déposé dans les archives du Conseil de l'Europe.

Strasbourg, 2 July 2009

The Director of Legal Advice
and Public International Law (Jurisconsult)
of the Council of Europe,

Le Directeur du Conseil Juridique et
du Droit International Public (Jurisconsulte)
du Conseil de l'Europe

Manuel LEZERTUA

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 79.585/2/V
du 24 juillet 2026

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment, en ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009'

Le 12 juin 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances, des Relations internationales et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 29 juillet 2026 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment, en ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, 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 des vacations le 22 juillet 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juillet 2026.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 aout.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1.1. L'article 2 de l'avant-projet dispose que « [l]a Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009 [(ci-après : la « Convention sur l'accès aux documents publics »)] sortira son plein et entier effet ».

L'article 3 de l'avant-projet dispose que « [l]es réserves en annexe sortiront leurs pleins et entiers effets ».

Aucune annexe n'est jointe à l'avant-projet mais la ou les réserves auxquelles il est fait référence dans le dispositif sont formulées comme suit dans l'exposé des motifs :

> « g. Réserve formulée au nom de la Région wallonne
>
> […]
>
> La formulation de la réserve est reprise ci-dessous :
>
> 'Au moment de l'assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009, la Région wallonne déclare, en lien avec l'article 3, § 1er, f) et i), ainsi qu'avec l'article 3, § 2, de cette Convention, que son application ne porte pas atteinte aux dispositions légales ou décrétales internes imposant un refus obligatoire de communication lorsque la divulgation d'un document administratif ou d'une partie de celui-ci porterait atteinte à une obligation de secret légalement instituée dont le maintien présente un caractère fondamental ou constitue une condition essentielle au bon fonctionnement de mécanismes dont la confidentialité est spécialement protégée par la loi ou le décret.
>
> Sont notamment visés, dans les cas prévus par les dispositions applicables, le secret professionnel de l'avocat, la confidentialité du processus de médiation, le secret professionnel du médiateur et des experts intervenant dans le cadre d'une médiation, les obligations de secret applicables aux médiateurs institutionnels, ainsi que la confidentialité attachée aux dispositifs de signalement protégés, en ce compris les mécanismes internes ou externes relatifs aux lanceurs d'alerte.
>
> La présente réserve s'entend également, le cas échéant, sans préjudice des autres obligations légales ou décrétales de secret que le législateur wallon estimerait devoir maintenir sous un régime de protection absolue.
>
> S'agissant des documents inachevés ou incomplets, au sens de l'article 6, § 3, 1°, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, la Région wallonne déclare que la faculté d'en limiter la communication demeure appréciée conformément

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

au droit interne, dans la mesure jugée nécessaire à la prévention des risques de méprise ou à la préservation de la qualité du processus d'élaboration administrative ».

À propos de cette réserve, il ressort encore de l'exposé des motifs que :

« Les différentes réglementations en vigueur en Région wallonne en matière de publicité de l'administration apparaissent largement conformes à la Convention. Au regard de l'avis de la CADA, la formulation d'une réserve ne se justifie pas de manière générale, mais peut être envisagée, en opportunité, pour préserver certaines hypothèses limitées de secret légalement protégé.

[…]

La présente réserve est proposée à titre exceptionnel et doit recevoir une interprétation stricte. Elle s'inscrit dans l'articulation entre, d'une part, l'article 3, § 1er, f) et i), de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009, qui permet des limitations à l'accès notamment pour protéger la vie privée et les autres intérêts privés légitimes, ainsi que l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et le bon fonctionnement de la justice, et, d'autre part, l'article 3, § 2, de cette même Convention, qui consacre le principe de mise en balance des intérêts.

Elle vise uniquement à préserver, dans l'ordre juridique wallon, les hypothèses dans lesquelles le maintien d'un refus obligatoire de communication apparaît nécessaire à la protection d'un secret légalement institué dont la sauvegarde présente un caractère fondamental ou conditionne l'effectivité de mécanismes spécialement protégés par la loi ou le décret.

Elle se justifie en particulier en ce qui concerne le secret professionnel de l'avocat, protégé notamment par l'article 458 de l'ancien Code pénal et, à compter de son entrée en vigueur, par l'article 352 du nouveau Code pénal, dont la jurisprudence constitutionnelle a souligné qu'il constitue une composante essentielle du droit au respect de la vie privée, des droits de la défense et du droit à un procès équitable.

La même logique peut être retenue, moyennant l'appréciation du législateur, pour la confidentialité du processus de médiation et le secret professionnel du médiateur et des experts intervenant dans ce cadre, au sens des articles 1723/1 et suivants du Code judiciaire, pour les obligations de secret applicables aux médiateurs institutionnels, ainsi que pour les dispositifs de signalement protégés, dès lors que la garantie de confidentialité y constitue une condition essentielle de confiance et d'effectivité.

En revanche, s'agissant des documents inachevés ou incomplets, l'avis de la CADA ne met pas en évidence l'existence d'une contrainte juridique imposant une réserve, mais souligne au contraire que le régime wallon actuel, prévu à l'article 6, § 3, 1°, du décret du 30 mars 1995, et la Convention de Tromsø ne se recouvrent qu'imparfaitement.

D'une part, le décret wallon vise à prévenir le risque de méprise lié à la divulgation d'un document inachevé ou incomplet, tandis que l'article 3, § 1er, k), de la Convention tend à préserver la qualité du processus décisionnel et un espace libre de délibération. D'autre part, le droit wallon couvre plus largement tout processus administratif, alors que la Convention paraît davantage centrée sur les délibérations concernant l'examen d'un dossier. Dans ces conditions, le maintien d'une limitation spécifique relève d'une appréciation en opportunité.

Conformément à l'avis de la CADA, il n'apparait pas qu'une réserve soit juridiquement requise sur ce point ».

1.2. En vertu de l'article 2, § 1er, d), de la Convention de Vienne 'sur le droit des traités', signée le 23 mai 1969, l'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État.

L'article 3 de la Convention sur l'accès aux documents publics énonce les limitations possibles à l'accès aux documents publics. Ces limitations, pour être valides, doivent respecter un certain nombre de conditions, dont l'une consiste en ce qu'elles doivent être établies dans les buts visés par l'article 3 de la Convention. Parmi ces buts figurent « la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures » (article 3, § 1er, a)), « la vie privée et les autres intérêts privés légitimes » (article 3, § 1er, f)) et « l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et le bon fonctionnement de la justice » (article 3, § 1er, j)). Par ailleurs, l'article 3, § 2, de la Convention énonce que l'accès aux informations contenues dans un document public peut être refusé si leur divulgation porte ou est susceptible de porter préjudice à l'un ou à l'autre des intérêts mentionnés au paragraphe 1er du même article, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation.

L'auteur de l'avant-projet a justifié cette réserve à la Convention sur l'accès aux documents publics par le souci de protéger certaines hypothèses limitées de secret légalement protégé, hypothèses « dans lesquelles le maintien d'un refus obligatoire de communication apparaît nécessaire à la protection d'un secret légalement institué dont la sauvegarde présente un caractère fondamental ou conditionne l'effectivité de mécanismes spécialement protégés par la loi ou le décret ». En particulier, l'auteur de l'avant-projet a entendu viser le secret professionnel de l'avocat, du médiateur, des experts intervenant dans le cadre d'une médiation, et la confidentialité de certains mécanismes, comme celui protégeant les lanceurs d'alerte.

1.3. Or, le niveau de protection du secret professionnel de l'avocat, du médiateur, des experts intervenant dans le cadre d'une médiation et la confidentialité attachée à des mécanismes relatifs aux lanceurs d'alerte ne paraissent pas être mis à mal par la Convention sur l'accès aux documents publics, en raison du caractère large des objectifs énoncés par l'article 3, § 1er, de la Convention que doivent viser les limitations de l'accès aux documents publics. La circonstance que l'article 3, § 2, de la Convention précise qu'un intérêt public supérieur puisse, le cas échéant, justifier tout de même une divulgation, ne semble pas énerver ce constat, étant donné que cette condition peut ne jamais être remplie dans certains cas [1].

[1] Voir aussi : Rapport explicatif de la Convention sur l'accès aux documents publics, § 38 : « L'évaluation des risques et la mise en balance des intérêts peuvent se faire au cas par cas ou par le législateur en se fondant sur la manière dont les limitations sont formulées. La loi pourrait, par exemple, prévoir des conditions variables d'évaluation des risques. Ces conditions pourraient prendre la forme d'une présomption en faveur ou contre la divulgation du document requis ou une exemption inconditionnelle pour les informations extrêmement sensibles. Lorsque de telles conditions sont prévues par la loi, l'autorité publique devrait s'assurer que les conditions posées par les exceptions statutaires sont remplies lorsqu'elles instruisent une demande d'accès à un document public de ce type. Les exceptions statutaires absolues devraient être réduites au minimum ».

La formulation de la réserve paraît dès lors inutile [2].

2.1. En tout état de cause, et plus fondamentalement, il y a encore lieu d'observer ce qui suit.

2.2. La Convention sur l'accès aux documents publics a été qualifiée de « traité mixte » par le Groupe de Travail Traités mixtes (GTTM), organe consultatif de la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) [3].

L'article 167, § 4, de la Constitution, qui concerne les traités mixtes, prévoit que le législateur spécial doit arrêter les modalités de conclusion des traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des communautés ou des régions.

En exécution de cette disposition, l'article 92*bis*, § 4*ter*, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' charge l'autorité fédérale, les communautés et les régions de conclure un accord de coopération pour déterminer les modalités de conclusion des traités mixtes.

Tel est l'objet de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes'.

2.3. L'article 2, alinéa 1er, de cet accord de coopération dispose que « [q]uand une Région ou une Communauté n'envisage pas de participer à des négociations pouvant mener à la conclusion d'un traité mixte, elle communique sa décision à la Conférence interministérielle au plus tard trente jours après la date de l'acte d'information ». L'alinéa 3 de la même disposition prévoit qu'« [u]ne Région ou Communauté qui n'a pas participé à des négociations ayant mené à la conclusion d'un traité mixte, conserve le droit de signer le texte final du traité, sans plus pouvoir l'amender ». Enfin, en vertu de l'alinéa 4 de la même disposition, « [s]i cette région ou communauté ne signe pas ce texte, les négociateurs belges informent la partie étrangère de la réserve de cette Région ou Communauté ».

Il ressort du dossier communiqué à la section de législation que la Région wallonne n'a pas refusé de participer aux négociations ayant mené à la conclusion de la Convention sur l'accès aux documents publics – hypothèse visée par l'article 2 – mais qu'elle entend formuler une réserve [4], semble-t-il pour la première fois, au stade de l'assentiment donné par le Parlement wallon à cette convention.

Si ce cas de figure n'est pas explicitement réglé par l'accord de coopération du 8 mars 1994, il y a toutefois lieu de tenir compte de l'article 12 du même accord qui confère au Roi le pouvoir de ratifier seul le traité mixte, c'est-à-dire le pouvoir d'exprimer le consentement

[2] La section de législation constate d'ailleurs, sans que cette observation ne puisse toutefois être déterminante, que l'autorité fédérale et les autres communautés et régions concernées, qui disposent d'un dispositif légal relatif à la publicité de l'administration semblable à celui de la Région wallonne, n'ont pas émis de réserve.

[3] Comme cela ressort du dossier transmis à la section de législation dans le cadre de la demande d'avis ayant donné lieu à l'avis 72.417/2 donné le 14 novembre 2022 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 9 février 2023 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 486/1, pp. 20-22.

[4] Sur la question de la qualification et de l'utilité de cette réserve, voir l'observation 1.

de la Belgique à être liée par ce traité sur le plan international, et cela dès que tous les parlements concernés y ont donné assentiment. L'article 12 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 dispose en effet que « [d]ès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

Formulée ainsi, cette disposition confère à chaque entité fédérée le pouvoir de tenir en échec la ratification d'un traité mixte, en refusant d'y donner assentiment.

2.4. Il se déduit de ce « droit de véto » [5], mais aussi du droit des entités fédérées de ne pas participer à des négociations d'un traité mixte (article 2 de l'accord de coopération) et du pouvoir de leurs parlements d'y donner assentiment, qu'elles disposent aussi du droit de formuler des réserves à un traité international mixte.

2.5. En cas d'une réserve à un traité, la section de législation recommande d'en faire état dans l'acte législatif d'assentiment lui-même, d'une part, parce qu'un instrument international ne peut pas être modifié ou interprété au moyen d'un commentaire dans l'exposé des motifs et, d'autre part, afin d'assurer la sécurité juridique dans l'ordre juridique interne dès lors que l'expression d'une réserve dans l'acte d'assentiment enlève tout doute quant à la portée de l'assentiment donné par le parlement [6].

C'est ainsi que la section de législation a formulé l'observation suivante dans l'avis 64.465/VR en présence d'un traité mixte :

> « Le délégué a été interrogé quant à savoir pourquoi les déclarations et réserves n'ont pas été reproduites dans le dispositif de l'avant-projet de loi d'assentiment. Il a répondu ce qui suit :
>
> 'In overleg met de dienst Verdragen van de FOD Buitenlandse Zaken werd besloten om de lijst van verklaringen (i.e. de lijst met de gedekte jurisdicties, voorbehouden, opties en notificaties) niet op te nemen in de instemmings[ordonnantie] doch er enkel en alleen naar te verwijzen in de memorie van toelichting. Het Parlement keurt weliswaar het Multilateraal Verdrag goed doch het is een prerogatief van de Regering om de nodige voorbehouden te maken, deze te wijzigen en deze eventueel later op te heffen. Enkel het Multilateraal verdrag als dusdanig wordt dus ter instemming voorgelegd aan het Parlement'.
>
> On peut se rallier au point de vue du délégué selon lequel le fait de formuler des réserves et de faire des déclarations au moment de la ratification de la Convention relève de la prérogative du Roi, et ce après avoir atteint un consensus à ce sujet avec les

[5] Fr. BOUHON, et X. MINY, *Introduction au droit public*, *Considérations générales et particularités belges*, Bruxelles, Larcier, 2025, p. 517 ; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondement et institutions*, 4e éd., Larcier, 2021, p. 771.

[6] Avis 60.725/VR donné le 7 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 20 octobre 2017 'houdende instemming met de overeenkomst tot oprichting van de internationale EU-LAC-Stichting, ondertekend te Santo Domingo op 25 oktober 2016', *Doc. parl., Parl. fl.,* 2016-2017, n° 1224/1, pp. 19-25. Voir aussi : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 207.

gouvernements des communautés et des régions (article 167, §§ 1er, alinéa 1er, 2 et 3, de la Constitution).

Dès lors que les notifications et les réserves déterminent la portée des obligations qui découlent de la Convention pour la Belgique – et ses citoyens –, elles doivent, elles aussi, être soumises à l'assentiment des parlements compétents, faute de quoi elles ne pourront avoir d'effet dans l'ordre juridique interne belge (article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution).

Il est donc nécessaire d'harmoniser les déclarations et réserves envisagées, non seulement entre le Roi et les gouvernements des communautés et des régions (ce qui s'avère être déjà le cas), mais aussi entre le pouvoir exécutif et le parlement concerné. Les déclarations et réserves de la Belgique sont toutefois absentes du dossier soumis au Conseil d'État et leur portée n'est pas davantage examinée. Le texte des déclarations et réserves devra être ajouté au dossier déposé à la Chambre des représentants et devra être commenté dans l'exposé des motifs.

Cependant, la meilleure manière de garantir la sécurité juridique pour les citoyens et de s'assurer que le parlement porte assentiment à ces déclarations et réserves est d'y faire référence dans le dispositif même de l'avant-projet de loi d'assentiment. À cet effet, on insérera un nouvel article disposant que les déclarations et réserves reproduites en annexe sortiront leur plein et entier effet, le texte des déclarations et réserves que la Belgique a l'intention de faire étant annexées au projet de loi [7]. On évite ainsi des contestations relatives à la mesure dans laquelle le parlement a donné assentiment à la Convention » [8].

2.6. Il ressort de cet avis, non seulement qu'il y a lieu de faire référence à une réserve dans le dispositif de l'acte d'assentiment lui-même, mais encore qu'une réserve à un traité mixte nécessite un consensus préalable entre les entités fédérale et fédérées concernées. Il ne se conçoit pas, en effet, dans le système institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994, conclu en application de l'article 167, § 4, de la Constitution et de l'article 92*bis*, § 4*ter*, de la loi spéciale du 8 août 1980, que le Roi – qui dirige les relations internationales conformément à l'article 167, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution [9] – puisse être amené à exprimer au niveau international une réserve à un traité mixte pour la Belgique, qui n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable au sein de la CIPE afin d'atteindre un consensus la concernant [10].

Or, en l'espèce, si la réserve qu'entend formuler la Région wallonne à la Convention sur l'accès aux documents publics figure bien dans le dispositif de l'avant-projet, aucun élément soumis à la section de législation ne fait toutefois apparaître qu'il y aurait eu un

[7] *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 207, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[8] Avis 64.465/VR donné le 23 novembre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 7 avril 2019 'portant assentiment à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et à la Note explicative, faites à Paris le 24 novembre 2016', *Doc. parl*., Chambre, 2018-2019, n° 54-3510/001, pp. 99-108.

[9] Selon lequel le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

[10] Dans le même esprit de nécessité de l'obtention d'un consensus et pour ce qui concerne la dénonciation des traités mixtes, voir l'article 17 de l'accord de coopération du 8 mars 1994.

consensus concernant cette réserve entre l'autorité fédérale et les autres entités fédérées. Au contraire, les parlements respectifs de ces dernières ont tous déjà donné leur assentiment à la Convention sur l'accès aux document publics sans formuler de réserve similaire. La réserve que souhaite émettre la Région wallonne intervient donc à un stade où un consensus la concernant ne peut plus être trouvé.

2.7. Par conséquent, la réserve à laquelle il est fait référence à l'article 3 de l'avant-projet de décret ne se concilie pas avec l'accord de coopération du 8 mars 1994. Elle sera donc omise.

3. L'assentiment à la Convention sur l'accès aux documents publics, donné par l'article 2 de l'avant-projet, n'appelle, quant à lui, aucune observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO Patrick RONVAUX

Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis standard n° 65/2023 du 24 mars 2023
Version mise à jour en séance du 29 septembre 2023

Objet: Avis standard relatif à la rédaction des textes normatifs

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

émet, le 24 mars 2023, l'avis standard suivant :

I. PORTÉE ET CONTEXTE DU PRÉSENT AVIS

1. Compte tenu du nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont l'Autorité est saisie et faute de disposer de moyens humains suffisants, l'Autorité n'est momentanément pas en mesure de procéder à un examen de toutes les demandes d'avis qu'elle reçoit. Lorsque le demandeur n'indique pas que le projet soumis pourrait occasionner des risques élevés pour les droits et libertés des personnes concernées et lorsque les réponses fournies par celui-ci dans le formulaire ne permettent pas non plus de déduire que de tels risques existeraient, l'Autorité peut décider de se référer au présent avis standard relatif à la rédaction des textes normatif[1].

2. Cet avis général rappelle les exigences principales auxquelles toute norme qui encadre des traitements de données à caractère personnel doit répondre. Il demeure par conséquent valable dans toutes les hypothèses de rédaction de textes normatifs. Il incombe à l'auteur d'un projet de norme de veiller à ce que celui-ci réponde effectivement aux exigences de qualité de la loi qui s'imposent en vertu du RGPD, lu en combinaison avec la Constitution, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH »).

II. RÉDACTION DES TEXTES NORMATIFS ET PROTECTION DES DONNÉES

A. Quant à l'exigence de nécessité et proportionnalité des traitements de données qui sont encadrés par le projet

3. L'Autorité rappelle que tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel. Une telle ingérence n'est admissible que pour autant qu'elle soit nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

4. Pour rappel, un traitement de données à caractère personnel est considéré comme étant nécessaire s'il constitue la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif légitime qu'il

[1] L'Autorité doit procéder à des choix stratégiques, compte tenu de ses missions en vertu du RGPD, des moyens dont elle dispose et des principes figurant dans le RGPD (comme le principe de l'approche basée sur les risques et le principe de 'responsabilité'). C'est la raison pour laquelle elle analyse d'abord les demandes d'avis, qui lui sont soumises en vertu de l'article 23 de la LCA et/ou de l'article 36.4 du RGPD, uniquement sur la base du formulaire.
Ce n'est que dans les cas où les réponses fournies dans le formulaire contiennent des indices sérieux que le projet de texte normatif implique un risque élevé que l'Autorité procède systématiquement à une analyse du projet de texte normatif proprement dit et émet concrètement un avis.
Dans les autres cas, et compte-tenu du flux de dossiers, l'Autorité ne procède pas à une analyse du texte du projet de texte normatif et communique les présentes lignes directrices générales. Il appartient au demandeur de s'assurer concrètement que le projet qu'il rédige répond effectivement aux exigences de qualité de la loi qui s'imposent en vertu du RGPD, de la Constitution, de la Charte des droits fondamentaux et de la CEDH.

poursuit. L'auteur d'un texte normatif doit dès lors s'assurer qu'il n'y a pas d'autres mesures moins attentatoires aux droits et libertés des personnes concernées qui permettent d'atteindre l'objectif poursuivi. Il faut donc que le traitement de données envisagé permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi (critère d'efficacité), mais également qu'il constitue la mesure la moins intrusive dans les droits et libertés des personnes concernées (critère de nécessité au sens strict). Concrètement, cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place.

5. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est établie, il faut encore que l'auteur du texte normatif s'assure que celui-ci est bien proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il faut qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées (critère de proportionnalité au sens strict).

6. L'Autorité attire l'attention des auteurs de textes normatifs sur l'obligation de s'assurer que les traitements de données à caractère personnel encadrés par leurs projets ou qui seront mis en place en exécution de ceux-ci s'avèrent effectivement nécessaires et proportionnés à l'objectif poursuivi.

B. Quant à l'exigence de prévisibilité des traitements de données à caractère personnel

7. En outre, l'Autorité rappelle que chaque traitement de données à caractère personnel doit disposer d'une base juridique ou de légitimité figurant à l'article 6.1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1, point c) ou e) du RGPD[2].

8. En vertu de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la CEDH et de l'article 6.3 du RGPD, de tels traitements doivent être prévus par une réglementation claire et précise, dont l'application doit

[2] Article 6.1 du RGPD : "*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)*
c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; (...)
e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)".

être prévisible pour les personnes concernées[3]. En d'autres termes, la règlementation qui encadre ou dont la mise en œuvre implique des traitements de données doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de telle sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées peuvent entrevoir clairement les traitements qui seront faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

9. Toutefois, cela ne signifie pas que chaque traitement de données doit être encadré par une norme *spécifique* régissant explicitement l'ensemble des sujets de protection des données dans son contexte. En effet, dans certains cas, la prévisibilité d'un traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public pourra être assurée par la norme qui attribue cette mission au responsable du traitement et le RGPD (le cas échéant lus en combinaison avec d'autres normes également d'application).

10. La question se pose dès lors de savoir quand et dans quelle mesure un encadrement normatif *spécifique* est nécessaire. S'il n'y a pas de règle absolue ou de formule mathématique permettant de déterminer avec certitude quand il y a lieu de prévoir une norme spécifique pour assurer l'encadrement d'un traitement de données à caractère personnel nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public, et ce, en vue d'en assurer la prévisibilité, l'Autorité donne ci-dessous des indications à ce propos.

11. L'article 6.2 du RGPD prévoit que « *les États membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions plus spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement pour ce qui est du traitement dans le but de respecter le paragraphe 1, points c) et e), en déterminant plus précisément les exigences spécifiques applicables au traitement ainsi que d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, y compris dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX* » .

12. Le considérant 10 du RGPD, qui est relatif à l'article 6.2 du RGPD, précise que « *parallèlement à la législation générale et horizontale relative à la protection des données mettant en œuvre la directive 95/46/CE, il existe, dans les Etats membres, plusieurs législations sectorielles spécifiques dans des domaines qui requièrent des dispositions plus précises. Le présent règlement laisse aussi aux Etats membres une marge de manœuvre pour préciser des règles, y compris en ce qui concerne le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel. A cet égard, le présent règlement n'exclut pas que le droit des Etats membres précise les circonstances des situations particulières de traitement y compris en fixant de manière plus précise les conditions dans lesquelles le traitement de données à caractère personnel est licite* » (c'est l'Autorité qui souligne).

[3] Voir également le considérant 41 du RGPD.

13. De plus, le RGPD renvoie également, à plusieurs reprises, au droit national, que ce soit pour exiger un encadrement spécifique pour certains traitements de données à caractère personnel ou pour imposer l'adoption de mesures appropriées et spécifiques pour sauvegarder les droits fondamentaux et les intérêts des personnes concernées[4].

14. L'Autorité identifie, notamment, trois situations dans lesquelles une norme nationale doit encadrer spécifiquement des traitements de données à caractère personnel :

- lorsqu'il est n'est pas suffisant de renvoyer au libellé de **la norme attribuant une mission de service public pour assurer** la prévisibilité du traitement ; et/ou lorsqu'il y a lieu de **prévoir des garanties spécifiques** pour préserver les droits et libertés des personnes concernées ;

- lorsqu'il est nécessaire de créer un traitement obligatoire de données à caractère personnel au sens de l'article art. 6.1.c RGPD. À ce propos, l'Autorité relève que la norme qui impose l'obligation légale doit, d'une part, spécifier la finalité concrète pour laquelle le traitement de données obligatoire doit être réalisé et, d'autre part, être claire et précise, de telle sorte que le responsable du traitement ne doit, en principe, pas avoir de marge d'appréciation quant à la façon de réaliser le traitement de données à caractère personnel nécessaire au respect de son obligation légale[5].

- lorsque le RGPD ou la LTD impose l'adoption d'une telle norme spécifique d'encadrement de traitement de données à caractère personnel, par exemple, pour prévoir des mesures spécifiques de sauvegarde pour les droits et libertés des personnes concernées. Ainsi par exemple, le RGPD impose une telle norme spécifique dans deux hypothèses, à savoir (1) lorsqu'il est envisagé d'encadrer des traitements portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9 du RGPD (données relatives à l'origine raciale, données relatives à la santé, …), ou encore au sens de l'article 10 du RGPD (données relatives à des condamnations, …) et lorsqu'il est envisagé de prévoir dans ce cadre des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées ou encore (2) lorsqu'il y a lieu de concilier dans une norme

[4] C'est le cas, par exemple, pour les traitements portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9 du RGPD (données relatives à l'origine raciale, données relatives à la santé, …) qui sont nécessaires à l'exécution des obligations des responsables du traitement en matière de droit du travail ou encore des traitements portant sur ces données qui sont nécessaires pour des motifs d'intérêt public important.
[5] Groupe de travail « Article 29 », *Avis 06/2014 sur la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement des données au sens de l'article 7 de la directive 95/46/CE*, p. 22. L'Autorité rappelle qu'en tout état de cause, malgré une telle absence de marge d'appréciation, il incombe toujours au responsable du traitement de veiller à la conformité du traitement concerné à l'obligation en cause ainsi qu'au RGPD.

législative le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel (art. 86 RGDP).

15. Dans ce contexte, même si tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, chacun de ces traitements (et donc toute ingérence dans le droit à la vie privée) ne doit, par conséquent, pas nécessairement être *spécifiquement* encadré par une norme de droit interne (comme par exemple, un chapitre spécifique consacré aux traitements de données à caractère personnel).

16. Pour ce qui est des traitements de données nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public, l'Autorité relève que, pour autant que les missions de service public (qui nécessitent la réalisation de traitement de données à caractère personnel) soient décrites et délimitées par le législateur de manière telle que les finalités de ces traitements puissent être considérées comme déterminées et explicites, et hormis les circonstances spécifiques décrites au § 14, il n'est pas systématiquement nécessaire d'encadrer *spécifiquement* ces traitements de données. En effet, sous cette condition, le RGPD peut, dans certains cas, suffire à encadrer lesdits traitements de données, notamment en l'absence de risque spécifique pour les droits et libertés des personnes concernées.

17. L'Autorité invite donc l'auteur d'un texte normatif à s'assurer que son projet répond bien à l'exigence de prévisibilité, de telle sorte qu'à sa lecture, éventuellement combinée à la lecture du cadre normatif pertinent, les personnes concernées soient en mesure d'entrevoir clairement les traitements qui seront faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

Pour le Centre de Connaissances,
Cédrine Morlière - Directrice du Centre de Connaissances

ANNEXE 4

AVANT-PROJET DE DÉCRET

portant assentiment, en ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009

Exposé des motifs

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 d'une portée limitée. 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 l'adoption 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 tel texte. 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 Convention européenne des droits de l'homme (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 Région wallonne

En Région wallonne, la publicité de l'administration s'inscrit dans le cadre du droit fondamental consacré à l'article 32 de la Constitution, selon lequel chacun a le droit de consulter tout document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou l'ordonnance.

Dans l'exercice de ses compétences, le législateur wallon a organisé ce droit par le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration. Ce décret fixe les principes applicables à l'accès aux documents administratifs détenus par les autorités administratives wallonnes, détermine les modalités d'exercice de ce droit et encadre les hypothèses dans lesquelles l'accès peut être refusé ou limité afin de protéger certains intérêts publics ou privés.

Le dispositif wallon repose sur le principe selon lequel les documents administratifs sont accessibles, moyennant les réserves prévues par le décret. Ces réserves visent notamment la protection de la vie privée, les obligations de secret instaurées par une loi ou un décret, la sécurité publique, les relations internationales, les intérêts économiques ou financiers de la Région, ainsi que certaines nécessités liées au bon fonctionnement de l'administration et au processus décisionnel.

Le fonctionnement de ce régime est soutenu par la Commission d'accès aux documents administratifs wallonne, qui intervient dans le cadre des recours administratifs et exerce également une mission d'avis. Elle contribue ainsi à l'interprétation et à l'application cohérente du droit d'accès aux documents administratifs en Région wallonne.

e) 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 fonction-

nement, 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 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 1er 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'intérêts 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 permette 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 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 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-divulgation 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 infor-

mations 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. En droit belge, cette exigence s'inscrit dans le cadre général de l'obligation de motivation formelle et de l'information relative aux voies de recours.

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 oeuvre 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

La Convention adopte une approche prudente en matière de divulgation active des documents publics. Cela ressort notamment du caractère assez souple de la formule « 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.

Article 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 oeuvre 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 oeuvre 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.

f) 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.

g) Réserve formulée au nom de la Région wallonne

Les différentes réglementations en vigueur en Région wallonne en matière de publicité de l'administration apparaissent largement conformes à la Convention. Au regard de l'avis de la CADA, la formulation d'une réserve ne se justifie pas de manière générale, mais peut être envisagée, en opportunité, pour préserver certaines hypothèses limitées de secret légalement protégé.

La formulation de la réserve est reprise ci-dessous :

« Au moment de l'assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009, la Région wallonne déclare, en lien avec l'article 3, §1er, f) et i), ainsi qu'avec l'article 3, §2, de cette Convention, que son application ne porte pas atteinte aux dispositions légales ou décrétales internes imposant un refus obligatoire de communication lorsque la divulgation d'un document administratif ou d'une partie de celui-ci porterait atteinte à une obligation de secret légalement instituée dont le maintien présente un caractère fondamental ou constitue une condition essentielle au bon fonctionnement de mécanismes dont la confidentialité est spécialement protégée par la loi ou le décret.

Sont notamment visés, dans les cas prévus par les dispositions applicables, le secret professionnel de l'avocat, la confidentialité du processus de médiation, le secret professionnel du médiateur et des experts intervenant dans le cadre d'une médiation, les obligations de secret applicables aux médiateurs institutionnels, ainsi que la confidentialité attachée aux dispositifs de signalement protégés, en ce compris les mécanismes internes ou externes relatifs aux lanceurs d'alerte.

La présente réserve s'entend également, le cas échéant, sans préjudice des autres obligations légales ou décrétales de secret que le législateur wallon estimerait devoir maintenir sous un régime de protection absolue.

S'agissant des documents inachevés ou incomplets, au sens de l'article 6, §3, 1°, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, la Région wallonne déclare que la faculté d'en limiter la communication demeure appréciée conformément au droit interne, dans la mesure jugée nécessaire à la prévention des risques de méprise ou à la préservation de la qualité du processus d'élaboration administrative. »

La présente réserve est proposée à titre exceptionnel et doit recevoir une interprétation stricte. Elle s'inscrit dans l'articulation entre, d'une part, l'article 3, §1er, f) et i), de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009, qui permet des limitations à l'accès notamment pour protéger la vie privée et les autres intérêts privés légitimes, ainsi que l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et le bon fonctionnement de la justice, et, d'autre part, l'article 3, §2, de cette même Convention, qui consacre le principe de mise en balance des intérêts.

Elle vise uniquement à préserver, dans l'ordre juridique wallon, les hypothèses dans lesquelles le maintien d'un refus obligatoire de communication apparaît nécessaire à la protection d'un secret légalement institué dont la sauvegarde présente un caractère fondamental ou conditionne l'effectivité de mécanismes spécialement protégés par la loi ou le décret.

Elle se justifie en particulier en ce qui concerne le secret professionnel de l'avocat, protégé notamment par l'article 458 de l'ancien Code pénal et, à compter de son entrée en vigueur, par l'article 352 du nouveau Code pénal, dont la jurisprudence constitutionnelle a souligné qu'il constitue une composante essentielle du

droit au respect de la vie privée, des droits de la défense et du droit à un procès équitable.

La même logique peut être retenue, moyennant l'appréciation du législateur, pour la confidentialité du processus de médiation et le secret professionnel du médiateur et des experts intervenant dans ce cadre, au sens des articles 1723/1 et suivants du Code judiciaire, pour les obligations de secret applicables aux médiateurs institutionnels, ainsi que pour les dispositifs de signalement protégés, dès lors que la garantie de confidentialité y constitue une condition essentielle de confiance et d'effectivité.

En revanche, s'agissant des documents inachevés ou incomplets, l'avis de la CADA ne met pas en évidence l'existence d'une contrainte juridique imposant une réserve, mais souligne au contraire que le régime wallon actuel, prévu à l'article 6, §3, 1°, du décret du 30 mars 1995, et la Convention de Tromsø ne se recouvrent qu'imparfaitement.

D'une part, le décret wallon vise à prévenir le risque de méprise lié à la divulgation d'un document inachevé ou incomplet, tandis que l'article 3, §1er, k), de la Convention tend à préserver la qualité du processus décisionnel et un espace libre de délibération. D'autre part, le droit wallon couvre plus largement tout processus administratif, alors que la Convention paraît davantage centrée sur les délibérations concernant l'examen d'un dossier. Dans ces conditions, le maintien d'une limitation spécifique relève d'une appréciation en opportunité. Conformément à l'avis de la CADA, il n'apparaît pas qu'une réserve soit juridiquement requise sur ce point.

Commentaire des articles

Article 1e

Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, des matières visées aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Article 2

Cet article n'appelle pas de commentaires.

Article 3

Cet article traite de l'annexe qui précise des réserves relatives aux exceptions relatives à l'obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret en matière de limitation au droit d'accès aux documents publics.

AVANT-PROJET DE DÉCRET

portant assentiment, en ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, 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 Région wallonne,

Sur la 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 1er

Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, des matières visées aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Art. 2

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.

Art. 3

Les réserves en annexe sortiront leurs pleins et entiers effets.

Namur, le 11 juin 2026.

Pour le Gouvernement,

Le Ministre-Président et Ministre du Budget,
des Relations internationales
et du Bien-être animal,

ADRIEN DOLIMONT

Wallonie - Bruxelles International

LE - N° ENTRE LE : 20 FEV. 2019 WBI-75 SORTI LE :

05/03 WBI-C48425

IND 2019/429899

18 FEV. 2019

18 FEV. 2019

Note à Monsieur Christophe MAGDALIJNS,
Inspecteur général des Finances,

Concerne : Procédure d'assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics faite à Tromsø, le 18 juin 2009

Réf. à rappeler : PaD/ML/CC/FR/mnk/Traités mixtes/08022019/S2019/425468
Agent traitant : Mputu NZEZA KILUANGU – m.nzezakiluangu@wbi.be – 02/421.82.44

La procédure d'assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics faite à Tromsø, le 18 juin 2009, peut être entamée.

Dans le cadre de la procédure d'assentiment à cette convention, l'avis de l'Inspection des Finances, sollicité en application des règles de contrôle administratif et budgétaire en vigueur en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles, est requis.

Je joins en annexe le texte certifié conforme de l'Accord précité, ainsi que la déclaration du caractère mixte (Etat fédéral/ Régions/ Communautés/ Commissions communautaires commune et française) établie lors de la réunion du GTTM du 21 janvier 2009.

Il n'y a pas d'incidence budgétaire nouvelle liée à l'assentiment donné à ce texte par la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Je remercie Monsieur l'Inspecteur général des Finances de bien vouloir me communiquer son avis afin de poursuivre le traitement administratif de ce dossier.

Michaël Lamhasni
Administrateur général adjoint

Pascale DELCOMMINETTE
Administratrice générale

Annexes :
- Texte de l'Accord ;
- Rapport du GTTM du 21 .01.2009.

Sans objection,

28 FEV. 2019
Christophe MAGDALIJNS
Inspecteur général des finances

Wallonie - Bruxelles International

Place Sainctelette 2 / 1080 Bruxelles / Belgique
(T) +32 2 421 82 11 / (F) +32 2 421 87 87 / wbi@wbi.be

www.wbi.be www.walloniabrussels.be

ISO9001

Feel inspired

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Série des traités du Conseil de l'Europe - n° 205

Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics

Tromsø, 18.VI.2009

I. Introduction

(i) La présente Convention du Conseil de l'Europe est le premier instrument juridique international contraignant qui reconnaisse un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques. Depuis de nombreuses années, une coopération internationale a été menée au sein de l'Organisation afin que le droit d'accès aux documents publics, qui trouve ses origines dans la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950, devienne une réalité à travers l'Europe.

(ii) La première expression politique et juridique de cela a été la Recommandation N° R (81) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques, suivie un an plus tard de la Déclaration du Comité des Ministres sur la liberté d'expression et d'information. D'autres instruments juridiques ont été élaborés [(1)] jusqu'à ce qu'en 2002, le Comité des Ministres adopte sa Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics, qui a été la principale source d'inspiration de la présente Convention.

(iii) Le Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH), chargé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de la rédaction de la présente Convention, a été guidé par le souci d'identifier, parmi les divers systèmes juridiques nationaux, un socle de dispositions de base obligatoires qui reflète ce qui est déjà accepté dans la législation de nombreux pays et qui, dans le même temps, puisse être accepté par les Etats qui n'ont pas encore de telles législations. Les Parties à la présente Convention s'engagent à mettre en œuvre rigoureusement ce socle minimum de dispositions de base, et c'est pour les aider à accomplir ce but qu'un mécanisme international de suivi est prévu dans la Convention. L'esprit de celle-ci est, bien entendu, d'encourager les Parties à se doter, à maintenir ou à renforcer des dispositions internes qui accordent un droit d'accès plus large pourvu que le socle minimum soit, en tout état de cause mis en œuvre.

(iv) Ces considérations ont été présentes tout au long des débats. Bien entendu, l'approche consistant à élaborer un instrument qui recueillerait les meilleures pratiques existantes en matière d'accès aux documents publics a également été débattue. Les auteurs de la Convention ont toutefois estimé qu'une telle approche aboutirait à un instrument qui serait difficilement mis en œuvre par bon nombre de pays. La solution de compromis a donc consisté à élaborer un instrument susceptible d'être accepté par le plus grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de constituer un véritable point de départ pour un droit d'accès effectif aux documents publics dans la région européenne.

(1) Recommandation N° R (91) 10 sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics, N° R (97) 18 sur la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques, Rec(2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics, Rec(2000)13 sur une politique européenne en matière de communication des archives et Rec(2007)7 sur la bonne administration.

(v) Il convient enfin de signaler que la présente Convention ne contient aucune disposition spécifique relative aux réserves, ce qui signifie que celles-ci ne sont possibles que dans le respect des dispositions de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités, selon laquelle aucune réserve ne pourrait être incompatible avec l'objet et le but du traité.

II. Commentaire des dispositions de la Convention

Préambule

1. La transparence des organes de l'Etat est l'un des éléments clé de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui révèle le mieux l'existence ou non d'une société véritablement démocratique et pluraliste, opposée à toute forme de corruption, capable de critiquer ceux qui la gouvernent et ouverte à la participation éclairée des citoyens dans les questions d'intérêt général. Le droit d'accès aux documents publics est également essentiel pour l'épanouissement des personnes et pour l'exercice des droits de l'homme fondamentaux. Cela renforce également la légitimité des autorités publiques aux yeux du public et la confiance que celui-ci place en elles. Pour toutes ces raisons, les systèmes juridiques nationaux devraient reconnaître et mettre en œuvre de manière efficace un droit d'accès pour tous aux documents publics produits et détenus par les autorités publiques.

2. Le droit d'accès aux documents publics s'est développé en premier lieu dans les pays nordiques de l'Europe et s'est répandu, petit à petit à beaucoup d'autres pays d'Europe de l'Ouest. Ce droit a vraiment connu un essor dans les années 1990 en raison de législations dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est et Centrale. Les démocraties établies depuis plus longtemps ont également adoptées de nouvelles législations [(1)]. Les constitutions, les législations nationales et la jurisprudence à travers l'Europe reconnaissent à présent un droit d'accès aux documents publics. Le droit d'accès aux documents publics a également été davantage reconnu au niveau international. Bien que la Cour européenne des Droits de l'Homme n'ait pas reconnu un droit général d'accès aux documents publics ou à l'information, la jurisprudence récente de la Cour [(2)] suggère que, dans certaines circonstances, l'article 10 de la Convention peut impliquer un droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques. De plus, la Cour a reconnu une obligation positive de fournir, à la fois de manière proactive et sur demande, les informations relatives à la jouissance et à la protection des autres droits de la Convention tels que le droit au respect de la vie privée et familiale [(3)] . Le droit à un procès équitable tel que reconnu par l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme donne aux parties à une procédure judiciaire un droit d'accès aux documents détenus par la juridiction et pertinents dans le cadre de leur affaire. Ce droit est également de plus en plus reconnu dans d'autres enceintes internationales. Ainsi, en septembre 2006, la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme a jugé que l'article 13 de la Convention américaine des Droits de l'Homme qui protège les droits à la liberté d'expression et d'information, garantit un droit général d'accès aux informations détenues par l'Etat [(4)]. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics est le premier instrument international contraignant qui reconnaisse un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.

---

(1) *Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations - Summary of preliminary results of the survey.* Les conclusions préliminaires qui se dégagent de cette étude couvrant 56 pays et réalisée par le Bureau du Représentant de la liberté des medias (ORFM-OSCE) dans le cadre de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe ont été publiées le 30 avril 2007 (voir www.osce.org/fom).

(2) Voir *Združeni Jihočeské Matky v. Czech Republic*, requête n° 19101/03, décision sur la recevabilité du 10 juillet 2006.

(3) Voir en particulier les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 7 juillet 1989 dans l'affaire *Gaskin c. Royaume Uni* (requête n°10454/83), et du 19 février 1998 dans l'affaire *Guerra et autres c. Italie*(requête n° 14967/89).

(4) Affaire *Claude Reyes et autres c. Chili*, 11 octobre 2006, voir http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245.

3. Des travaux ont été entrepris dans d'autres enceintes internationales. Ils ont abouti, notamment, à la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation publique au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998 [(1)] , et au Règlement (CE) N°1049 / 2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

4. Ces accomplissements se sont accompagnés d'une prise de conscience croissante au niveau national, tant au sein de la société civile que des autorités de l'Etat, de la valeur de l'accès à l'information et de la nécessité de garantir l'accès aux documents publics. La tendance générale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est toujours orientée vers la réaffirmation d'un ensemble de règles destinées à garantir la liberté d'information et à reconnaître un droit d'accès aux documents publics, qui est également inscrit dans certaines Constitutions nationales.

Titre I

Article 1 – Dispositions générales

Paragraphe 1

5. Rien dans le présent instrument n'empêche une Partie à la Convention de se doter, de maintenir ou de renforcer des dispositions internes qui accordent un droit d'accès aux documents publics plus large que celui prévu dans la présente Convention. Bien au contraire, dès lors que cette Convention tend à mettre en place des normes minimales, un accès plus large aux documents publics est encouragé. En outre, rien dans cette Convention ne permet de justifier l'abaissement des normes existantes dans les législations et pratiques nationales si elles sont plus élevées que celles fixées par la Convention.

6. Aucune disposition de la Convention ne peut être interprétée comme limitant l'accès à des documents qui doivent être rendus accessibles au titre d'autres obligations internationales. Par exemple, la Convention européenne des Droits de l'Homme reconnaît le principe fondamental de la publicité des arrêts et la Convention d'Aarhus garantit un droit d'accès plus large aux informations portant sur l'environnement.

Paragraphe 2

7. L'article 1 paragraphe 2 définit le champ d'application de la Convention.

Alinéa a

8. Aux fins de la présente Convention, l'expression « autorités publiques » recouvre les autorités administratives à l'échelon national, régional et local (par exemple, le gouvernement central, les conseils municipaux et autres structures municipales, la police, les autorités publiques dans les domaines de la santé et de l'éducation, les services des Archives, etc.). L'expression « autorités publiques » englobe également les organes législatifs et les autorités judiciaires dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives telles que définies par le droit national. Les personnes physiques ou morales sont également concernées dans la mesure où elles exercent une autorité administrative.

9. Afin d'améliorer la transparence, les Parties à cette Convention peuvent élargir le champ d'application de la Convention. Plusieurs Parties à la Convention ont déjà étendu l'accès aux organes législatifs et aux autorités judiciaires dans un texte législatif ou plus. Par le biais d'une déclaration au moment de la signature ou de la ratification de la Convention, ils peuvent ainsi inclure les organes législatifs et les autorités judiciaires en ce qui concerne l'ensemble de leurs activités.

(*) Ci-après, Convention d'Aarhus.

10. Les rédacteurs de la Convention ont prévu que la Convention pouvait aussi englober, si les Parties en émettaient le souhait, les personnes physiques ou morales dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou fonctionnent grâce à des fonds publics, en vertu du droit national. Cela implique, bien entendu, que le droit national soit en conformité avec les obligations internationales découlant notamment de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Les rédacteurs ont reconnu qu'il n'y avait pas de définition commune de ces notions et que les exemples étaient très différents d'un pays à l'autre, souvent pour des raisons historiques. Cependant, tout en reconnaissant que tout dépend de l'interprétation de la notion de fonction publique donnée par chaque Partie, les Parties sont invitées à étendre le champ d'application de la Convention aux organes exerçant des fonctions publiques.

Alinéa b

11. Le paragraphe 2, alinéa b, précise également le champ d'application de la Convention en définissant la notion de «documents publics» au sens de la présente Convention. Il s'agit d'une définition très large : sont considérées comme « documents publics » toutes informations rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques qui sont enregistrées sur quelque support physique que ce soit quelle que soit sa forme ou son format (textes écrits, informations enregistrées sur bande, sonore ou audiovisuelle, photographies, courriels, informations stockées sur un support électronique, telles que des bases de données électroniques, etc.).

12. Alors qu'il est généralement facile de définir la notion en ce qui concerne les documents papier, il est plus difficile de définir ce qu'est un document lorsque les informations sont conservées électroniquement dans des bases de données. Les Parties à la Convention doivent disposer d'une marge d'appréciation pour décider comment cette notion peut être définie. Dans certaines Parties à la Convention, l'accès sera donné à des informations précises telles qu'elles seront spécifiées par le demandeur si cette information est facilement récupérable avec les moyens existants. Dans certaines Parties, des compilations dans des bases de données d'informations qui ont des caractéristiques communes sont considérées comme un document.

13. Il importe de distinguer clairement les documents reçus par les autorités publiques dans le cadre de leurs fonctions de ceux qu'elles reçoivent en tant que personnes privées et n'ayant pas de lien avec leurs fonctions. Cette dernière catégorie de documents n'entre pas dans la définition de documents publics au sens de la Convention.

14. Le droit d'accès se limite aux documents existant. La Convention n'oblige pas les Parties à créer de nouveaux documents suite à une demande de renseignement, bien que certaines Parties reconnaissent un tel devoir plus large dans certains cas. Cette notion comprend également les informations matériellement détenues par une personne morale ou physique au nom d'une autorité publique en vertu d'accords passés entre l'autorité publique et cette personne.

15. La présente Convention demeure applicable aux documents versés dans les services d'archives.

16. Les documents contenant des données personnelles entrent dans le champ d'application de cette Convention. La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (STE N° 108) n'interdit pas, en principe, l'accès de tiers à des documents contenant des données personnelles. Toutefois, lorsqu'un accès à de tels documents est accordé, l'usage des données personnelles qui y sont contenues est régi par les règles de la Convention N° 108.

Article 2 – Droit d'accès aux documents publics

Paragraphe 1

17. La Convention donne le droit « à toute personne » d'accéder à des documents publics, quels que soient ses motifs ou intentions. Si les dispositions de la Convention sont d'une importance particulière pour les journalistes, en ce qu'elles leur donnent les outils nécessaires à leur rôle de gardiens de la bonne marche des institutions (« watchdog »), rôle crucial dans une société démocratique et qui a été pleinement reconnu dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Convention ne fait aucune distinction entre eux et les autres individus.

18. Le droit d'accès s'applique tant aux personnes physiques que morales, sans discrimination aucune, y compris fondée sur l'origine nationale, et même aux étrangers vivant à l'extérieur du territoire d'une Partie à la Convention.

19. La Convention établit un droit d'accès aux documents publics. En ce qui concerne l'usage qui est fait de l'information reçue, qui n'est pas régi par la Convention, les demandeurs sont libres d'utiliser l'information à toutes fins légales. Cela comprend la diffusion de l'information comme, par exemple, sa publication. Un tel usage doit, par exemple, être déterminé par les lois comme celles qui régissent la propriété intellectuelle ou la protection des données, ou qui transposent la Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des informations du secteur public.

Paragraphe 2

20. Chaque Partie doit prendre les mesures nécessaires dans son droit interne pour donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention. Ces mesures vont comprendre l'adoption d'une législation sur l'accès aux documents publics et peuvent nécessiter d'amender et de compléter les lois existantes. Mais bien souvent des règles spécifiques dans d'autres lois peuvent également être nécessaires. Les règles internes concernant le traitement des demandes, la publication des documents à l'initiative même de l'autorité publique, ou la formation des fonctionnaires sur l'accès aux documents publics, sont également couvertes par cette disposition.

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

Paragraphe 1

21. En vertu de cette Convention, les limitations au droit d'accès aux documents publics ne sont permises que dans la mesure où elles visent à protéger certains intérêts mentionnées dans une liste à l'article 3 paragraphe 1. 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.

22. La liste des limitations figurant à l'article 3, paragraphe 1 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.

Alinéa a

23. Les Parties à la Convention peuvent limiter l'accès aux documents publics dans le but de protéger 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.

Alinéa b

24. L'alinéa b prévoit que les Parties à la Convention peuvent limiter l'accès aux documents publics dans le but de protéger la sécurité publique, par exemple en interdisant la divulgation de documents relatifs aux systèmes de sécurité des immeubles et des communications, etc.

Alinéa c

25. Les Parties à la Convention peuvent limiter l'accès aux documents publics dans le but de garantir 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, de se soustraire à la justice ou de mener à la destruction de preuves.

Alinéa d

26. L'alinéa d vise à permettre aux Parties à la Convention de limiter l'accès aux documents publics dans le but de préserver la capacité des autorités publiques à effectuer des enquêtes disciplinaires au sein de leurs administrations.

Alinéa e

27. L'alinéa e prévoit la possibilité de limiter l'accès à certains documents afin de préserver le bon déroulement et la conclusion des activités des autorités publiques telles que les missions de tutelle, d'inspection et de contrôle (enquêtes ou audits d'autres organisations sur des individus ou en interne). Les contrôles fiscaux en cours peuvent être cités à titre d'exemple, tout comme les examens scolaires et universitaires, les inspections menées par l'inspection du travail, les inspections menées par les services sociaux et les autorités responsables de la santé ou de l'environnement.

Alinéa f

28. Les Parties à la Convention peuvent établir des limitations pour protéger la vie privée et d'autres intérêts privés légitimes. Les documents publics peuvent contenir des informations d'ordre personnel ou privé qui sont protégées, comme par exemple le casier judiciaire ou les dossiers médicaux. Il convient de rappeler que l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. La protection de ces intérêts peut prévaloir sur l'intérêt de divulguer l'information contenue dans le document.

Alinéa g

29. L'alinéa g prévoit que les Parties à la Convention peuvent établir des limitations dans le but de protéger des intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques, privés ou publics. L'objectif principal de cette exception est d'empêcher des atteintes à la concurrence ou aux positions de négociation. Un exemple d'information qui peut être couvert est l'information qui correspond au « secret de commercialisation », qui a trait à la concurrence ou aux procédés de production, aux stratégies commerciales, aux listes des clients, etc. Il peut également s'agir d'une information que les autorités publiques utilisent pour préparer des négociations collectives auxquelles elles prennent part ou des données fiscales collectées auprès de personnes physiques et morales.

Alinéa h

30. Les limitations envisageables en vertu de l'alinéa h concernent la protection des politiques financières et autres politiques économiques, ainsi que des politiques monétaires et de taux de change de l'Etat. Par exemple, une telle protection peut être nécessaire dans le cadre des variations des taux d'intérêts ou pour des informations financières sensibles pour le marché.

Alinéa i

31. L'alinéa i tend à protéger l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et le bon fonctionnement de la justice. Cette limitation vise à assurer l'égalité des parties dans les procédures juridictionnelles que ce soit devant les tribunaux nationaux ou internationaux et peut, par exemple, conduire à autoriser l'autorité publique à refuser l'accès à des documents établis ou reçus (par exemple de son avocat) dans le cadre d'une procédure juridictionnelle à laquelle elle est partie. Cette limitation trouve sa source dans l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui consacre le droit à un procès équitable. Les documents qui ne sont pas créés en prévision d'une instance juridictionnelle en tant que telle ne tombent pas dans le champ de cette limitation.

Alinéa j

32. Les éventuelles limitations prévues par l'alinéa j concernent la possibilité de limiter la diffusion d'informations sur l'environnement et visent à permettre aux autorités publiques de conduire des politiques efficaces dans le domaine de la protection de l'environnement.

33. L'objectif d'une telle limitation pourrait être, par exemple, d'empêcher 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 précitée.

Alinéa k

34. L'alinéa k prévoit la possibilité d'établir des limitations au droit d'accès aux documents publics pour protéger la confidentialité des délibérations au sein ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier. Le terme «dossier» est suffisamment large pour couvrir tous les types d'affaires qui sont entre les mains des autorités publiques, c'est-à-dire tant les cas individuels que les procédures de prise de décision politique. Il est à noter que, même si le but de la Convention est de favoriser la participation du public à la prise de décisions, il s'agit au travers de la présente limitation de préserver la qualité du processus décisionnel en permettant un « espace libre pour penser ».

35. Pour les Parties à la Convention qui sont des monarchies, l'article 3 prévoit la possibilité de déclarer que les communications avec la famille royale et la maison royale doivent également être inclues dans les limitations possibles. La raison à cela étant que (les membres de) la famille régnante et sa maison ou le Chef d'Etat peuvent être dans une position constitutionnelle spéciale qui n'est couverte par aucune des autres limitations.

Paragraphe 2

36. Le paragraphe 2 de l'article 3 est l'expression de deux principes importants, le principe de l'évaluation des risques (« harm test ») et celui de mise en balance entre l'intérêt de l'accès du public aux documents publics et l'intérêt protégé par la limitation.

37. 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.

38. L'évaluation des risques et la mise en balance des intérêts peuvent se faire au cas par cas ou par le législateur en se fondant sur la manière dont les limitations sont formulées. La loi pourrait, par exemple, prévoir des conditions variables d'évaluation des risques. Ces conditions pourraient prendre la forme d'une présomption en faveur ou contre la divulgation du document requis ou une exemption inconditionnelle pour les informations extrêmement sensibles. Lorsque de telles conditions sont prévues par la loi, l'autorité publique devrait s'assurer que les conditions posées par les exceptions statutaires sont remplies lorsqu'elles instruisent une demande d'accès à un document public de ce type. Les exceptions statutaires absolues devraient être réduites au minimum.

39. 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.

Paragraphe 3

40. Ce paragraphe 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

Paragraphe 1

41. La personne qui demande un document public n'est pas dans l'obligation de donner les raisons pour lesquelles elle souhaite y avoir accès.

Paragraphe 2

42. La présente Convention n'exige pas des Parties à la Convention qu'elles accordent aux demandeurs le droit de présenter leur demande de façon anonyme, mais les y encourage en incluant une obligation optionnelle à cet égard. Dans les pays où un tel droit existe, il n'a pas été jugé nécessaire d'exiger des demandeurs leur identité lorsque, dans le même temps, il n'y a pas d'obligation pour le demandeur de donner des raisons pour justifier sa demande.

Paragraphe 3

43. Le paragraphe 3 encourage les Parties à la Convention à réduire les formalités au minimum. Chaque Partie est libre de fixer ses propres formalités, mais le but est d'en avoir le moins possible et qu'elles soient aussi simples que possible. De plus, toute formalité exigée devrait répondre à un besoin justifié. Dans certains pays, les demandes doivent être faites par écrit (par fax, lettre, courriel). Dans d'autres, elles peuvent être formulées par oral (dans les bureaux de l'autorité publique concernée ou par téléphone) et les procédures écrites ne s'appliquent qu'en cas de refus d'accès partiel ou total.

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

Paragraphe 1

44. En vertu du paragraphe 1, l'autorité publique devra déployer des efforts raisonnables pour aider le demandeur à identifier le document public pertinent. Cela signifie que le demandeur n'est pas obligé d'avoir identifié préalablement le document demandé. Le demandeur devrait formuler sa demande avec suffisamment de clarté pour permettre à un fonctionnaire qui a été formé d'identifier le document demandé. C'est l'autorité publique qui a la responsabilité de garder ses documents classés et indexés de manière à pouvoir les identifier. Les registres publics de documents sont d'une grande aide à cette fin, aussi bien pour le public que pour les autorités elles-mêmes.

45. L'autorité a une certaine marge d'appréciation pour déterminer dans quelle mesure il est raisonnable de fournir une aide. Cette aide est particulièrement importante lorsque le demandeur est handicapé, illettré ou un étranger maîtrisant mal ou pas la langue.

46. Il convient de rappeler que le droit des individus d'accéder à un document précis commence par celui de se faire indiquer par l'autorité publique si celle-ci détient ou non le document. Dans certains cas toutefois, lorsque la protection d'autres droits et intérêts en interdit la divulgation, l'autorité ne révélera pas l'existence du document si le fait de le faire devait mener à la divulgation de l'information qui doit rester confidentielle.

Paragraphe 2

47. Le paragraphe 2 signale que la demande d'accès à un document public doit être instruite par toute autorité publique qui détient le document. Cela signifie notamment qu'un document reproduit en plusieurs exemplaires, détenus par plusieurs autorités, peut être demandé auprès de chacune d'entres elles. S'il s'avère que l'autorité publique ne détient pas le document ou qu'elle n'est pas habilitée à traiter la demande, le paragraphe 2 dispose que, lorsque cela est possible, l'autorité publique doit transmettre la demande à l'autorité publique compétente ou orienter le demandeur vers celle-ci.

Paragraphe 3

48. Le paragraphe 3 dispose que les demandes d'accès aux documents publics doivent être instruites sur une base d'égalité. Le principe est que les demandes doivent être traitées dans leur ordre d'arrivée. Aucune distinction ne doit être faite en fonction de la nature de la demande ou du statut du demandeur.

Paragraphe 4

49. Une réponse rapide à une demande est l'essence même du droit d'accès aux documents publics. Dans de nombreux pays, la loi prévoit un délai maximal pour prendre la décision, la communiquer au demandeur et, en cas de décision favorable, délivrer le document. En revanche, dans un petit nombre de pays qui ont une longue et forte tradition de transparence, la seule règle est que les demandes doivent être traitées immédiatement. Ces pays craignent que la fixation de délais maximums puisse avoir l'effet involontaire de rallonger les délais de traitement des demandes au maximum ou de réduire la volonté des autorités de traiter des demandes compliquées.

50. Dans de nombreux pays, une bonne pratique consiste à informer le demandeur de tout retard dans le déroulement de la procédure.

51. 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.

Paragraphe 5

52. Le paragraphe 5 dispose qu'une autorité publique peut refuser de traiter une demande d'accès à un document public pour deux motifs : soit parce que, nonobstant l'aide accordée par l'autorité publique, la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document public recherché, soit parce que la demande est manifestement déraisonnable (par exemple, si la demande exige un effort de recherche ou d'examen disproportionné). Lorsque la demande est manifestement abusive (par exemple, demandes systématiques et en nombre dans le but d'entraver le travail d'une administration, demandes répétées du même document dans un laps de temps très court par le même demandeur), elle peut également être refusée.

Paragraphe 6

53. Le paragraphe 6 exige de l'autorité publique qu'elle motive les raisons du refus d'accès aux documents publics. Une condition minimale à cet égard est d'indiquer le fondement juridique du refus, en faisant référence aux dispositions pertinentes de la loi, et d'expliquer de quelle manière ces dispositions s'appliquent.

Article 6 – Formes d'accès aux documents publics

Paragraphe 1

54. Il existe différentes formes d'accès aux documents publics : la consultation de l'original, la délivrance d'une copie du document, ou les deux. En vertu du paragraphe 1, il appartient au demandeur d'indiquer le type d'accès qu'il ou elle préfère. L'autorité publique devrait tenir compte de cette préférence à chaque fois que cela est possible. Mais cela peut être irréalisable ou impossible dans certains cas. Ainsi :

– Il peut être justifié que l'autorité publique refuse de donner copie du document par exemple si les équipements techniques ne sont pas disponibles (pour des copies audio, vidéo ou électroniques), ou si cette forme d'accès devait entraîner un accroissement déraisonnable des coûts, ou encore si elle peut porter atteinte, en vertu du droit national, aux droits de la propriété intellectuelle.

– Il peut s'avérer également justifié de refuser l'accès direct à la version originale d'un document si celle-ci est fragile ou en mauvais état. Dans de tels cas, l'autorité publique doit délivrer une copie du document.

55. Pour la consultation d'un document, les autorités publiques devraient proposer, dans la mesure du possible, des heures d'ouverture raisonnables et des locaux adéquats.

56. Comme la bonne pratique l'établit dans de nombreux pays, lorsque le demandeur qui a reçu le document est dans l'incapacité de comprendre son contenu de manière élémentaire, les autorités publiques sont invitées à l'y aider dans la mesure du possible et dans les limites du raisonnable. Ceci est en rapport direct avec les souhaits exprimés par le Comité des Ministres dans sa Recommandation N° R (93) 1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté. Cette aide à la compréhension n'implique cependant pas une obligation de traduire les documents ou de fournir des explications d'ordre technique ou juridique très poussées.

Paragraphe 2

57. Si une limitation ne s'applique qu'à une partie des informations contenues dans un document, le reste du document devrait normalement être mis à disposition. Il devrait être clairement indiqué à quel endroit les informations ont été effacées et quel était leur volume. Lorsque cela est possible, la limitation qui a justifié l'occultation devrait également être indiquée dans la décision.

58. En ce qui concerne les documents sur support papier, les suppressions pourraient être faites sur une copie, en supprimant ou en noircissant les passages pour lesquels la limitation s'applique. Si le document d'origine est sous forme électronique, un nouveau document ou une copie papier devrait être délivré, en indiquant clairement les parties du document qui ont été supprimées (par exemple, en laissant les espaces vierges).

59. Si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, les Parties à la Convention peuvent refuser l'accès au document dans son ensemble. Cette possibilité est sujette à une interprétation restrictive. La question de savoir, si oui ou non, le reste de l'information est trompeuse voire vide de sens doit être évaluée avec modération et dans le respect du demandeur. Si une partie des informations contenues dans le document en

question n'est pas révélée, certains pays obligent leurs autorités à fournir un résumé du document, bien que ceci ne soit pas une obligation prévue par la Convention.

Paragraphe 3

60. Le paragraphe 3 indique que l'accès peut également être accordé en orientant le demandeur vers des sources alternatives facilement accessibles. Par exemple, si un document est publié sur internet et est facilement accessible pour un demandeur, les autorités publiques peuvent l'orienter vers cette autre source d'accès. En tout cas, 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

Paragraphe 1

61. Le principe est que la consultation sur place doit être gratuite. Toutefois, les archives publiques et les musées peuvent faire facturer au demandeur le coût des services fournis.

Paragraphe 2

62. S'agissant des copies, le coût d'accès peut être répercuté sur le demandeur, à condition toutefois de ne pas dépasser les coûts réels engagés et d'être raisonnable ; les autorités publiques ne doivent pas en tirer de profit.

63. Cela n'exclut pas que les autorités publiques puissent produire des publications à des fins commerciales et les vendre sur le marché à des prix compétitifs.

Article 8 – Droit de recours

Paragraphe 1

64. Le paragraphe 1 dispose qu'un demandeur dont la demande a été refusée, expressément ou tacitement, en tout ou en partie, dispose d'un recours devant un tribunal ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi. L'instance de recours doit pouvoir soit modifier par elle-même les décisions qui ont été prises par les autorités publiques si elle considère qu'elles ne sont pas conformes avec la législation en vigueur, soit demander à l'autorité publique en question de reconsidérer sa position. De même, il ne doit pas être exclu que des poursuites judiciaires et des sanctions disciplinaires puissent s'en suivre à l'encontre d'autorités publiques qui auraient gravement failli à leurs obligations au regard de la présente Convention.

65. Le terme « refusée » devrait être largement interprété et englober par exemple le refus, exprès ou tacite, total ou partiel d'une demande de document sur le fondement d'une exemption mentionnée à l'article 3. Lorsque le droit national établit des délais pour répondre à une demande, le demandeur devrait avoir le droit de faire un recours contre le silence de l'administration.

Paragraphe 2

66. Le paragraphe 2 dispose que le demandeur doit toujours avoir accès à une procédure de révision rapide et peu coûteuse. Dans certains systèmes nationaux, la procédure de révision interne est une démarche préalable obligatoire devant une cour ou à un autre type de procédure de plainte indépendante. Dans certaines Parties à la Convention, il est aussi possible de déposer une plainte liée à un refus ou à des irrégularités dans ce domaine devant un médiateur (ombudsman), ou une instance de médiation.

67. Lorsqu'une autorité publique refuse l'accès à un document, elle devrait indiquer dans sa décision les possibilités d'appel.

Article 9 – Mesures complémentaires

68. L'article 9 dispose que les Parties doivent prendre les mesures nécessaires pour informer le public de ses droits, en publiant par exemple les documents électroniquement ou en mettant en place des centres de documentation. Les autorités publiques peuvent notamment créer des points de contact qui, au sein des divers services de l'administration, sont susceptibles d'informer le public et de faciliter l'accès aux documents qui relèvent de leur compétence. Cela implique la création et la mise à jour de listes ou registres des documents en leur possession.

69. Ces tâches d'information et d'orientation peuvent également être confiées à l'instance indépendante chargée du contrôle ou de l'encadrement de l'accès aux documents publics.

70. Il est nécessaire que les Parties à la Convention établissent des mesures afin de parvenir à des systèmes efficaces pour la gestion et la conservation des documents des autorités publiques. Ceci implique des règles et des pratiques portant sur l'archivage et la destruction des documents publics. Une règle élémentaire en matière de destruction est qu'elle ne devrait pas être permise tant qu'il peut y avoir un intérêt public pour le document et que cette destruction ne devrait jamais intervenir lors du traitement d'une demande.

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

71. Toute politique visant à mettre à disposition des documents publics d'intérêt général sans que des demandes individuelles soient faites en ce sens doit permettre aux citoyens de se former leur propre opinion sur les autorités qui les gouvernent et de s'engager dans le processus de prise de décisions. Des règles nationales en matière de publication proactive sont ainsi encouragées.

72. Dans certains pays, les autorités publiques sont tenues par la loi de publier, de leur propre initiative, des informations sur leurs structures, leur personnel, leur budget, leurs activités, règles, politiques, décisions, délégations de pouvoir, informations sur le droit d'accès et la procédure pour demander des documents publics, ainsi que toutes autres informations d'intérêt public. Cela est fait sur une base régulière et dans des formats incluant l'utilisation des nouvelles technologies de l'information (par exemple dans des pages web accessibles au public) et dans les salles de lecture ou les bibliothèques publiques, afin de garantir un accès facile et généralisé.

73. Un critère que les autorités publiques peuvent utiliser pour déterminer quels sont les documents à rendre publics de façon proactive est celui du nombre de demandes déposées pour ce document ou ce type de document.

Titre II

74. Le Titre II de la Convention contient des dispositions qui ont pour but d'assurer la mise en œuvre efficace de celle-ci par les Parties et de développer le droit d'accès aux documents publics. Deux instances de contrôle sont créées par la Convention : le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux documents publics est une instance technique, composée de spécialistes indépendants et hautement qualifiés dans le domaine de l'accès aux documents publics. Puis il y a une instance plus politique, la Consultation des Parties, composée d'un représentant par Partie.

Article 11 – Groupe de Spécialistes sur l'accès aux documents publics

75. L'article 11 contient des dispositions relatives au fonctionnement du mécanisme de suivi par le Groupe de Spécialistes.

Paragraphe 1

76. Le paragraphe 1 a) oblige le Groupe de Spécialistes à présenter des rapports sur l'adéquation des mesures prises en droit et en pratique par les Parties pour donner effet aux dispositions de la Convention.

77. Le paragraphe 1 b) énumère toute une série de moyens par lesquels le Groupe de Spécialistes contrôle la bonne application de la Convention par les Parties. Le Groupe de Spécialistes peut ainsi exprimer des avis, faire des propositions, échanger des informations et faire des rapports sur les développements significatifs, faire des propositions à la Consultation des Parties pour l'amendement de la Convention et formuler son avis sur toute proposition pour l'amendement de la présente Convention faite conformément à l'article 19.

Paragraphe 2

78. Le paragraphe 2 indique que le Groupe de Spécialistes peut également recevoir des informations et des avis de la société civile. Il est prévu que les organisations non-gouvernementales et les autres représentants de la société civile continuent leurs engagements dans les questions relatives à l'accès aux documents publics et soient prêts à faire part d'expériences utiles au Groupe de Spécialistes.

Paragraphe 3

79. Le paragraphe 3 établit que le Groupe de Spécialistes est composé de 10 membres au minimum et de 15 membres au maximum, qui sont élus par la Consultation des Parties. Ce paragraphe précise la périodicité de leurs élections ainsi que les compétences qu'ils doivent posséder.

Paragraphe 4

80. Le paragraphe 4 souligne que les membres du Groupe de Spécialistes doivent être indépendants et impartiaux, ce qui signifie, entres autres, qu'ils ne doivent pas représenter ou agir au nom d'un gouvernement.

Paragraphe 5

81. Le paragraphe 5 indique que la procédure d'élection des membres du Groupe de Spécialistes est fixée par le Comité des Ministres. Les Parties elles-mêmes sont alors en charge de l'élection des membres du Groupe de Spécialistes. Avant de décider de la procédure d'élection, le Comité des Ministres doit consulter et obtenir l'assentiment unanime de toutes les Parties. Une telle exigence vise à reconnaître que toutes les Parties à la Convention doivent pouvoir déterminer cette procédure et sont sur un pied d'égalité.

Article 12 – Consultation des Parties

Paragraphe 1

82. L'article 12 met en place l'autre pilier du système de suivi : la « Consultation des Parties ».

Paragraphe 2

83. Le paragraphe 2 énumère les objectifs de la Consultation des Parties qui consistent à examiner les rapports, avis et propositions du Groupe de Spécialistes, faire des propositions et recommandations aux Parties, faire des propositions d'amendement à la présente Convention conformément à l'article 19 et à formuler son avis sur toute proposition d'amendement à la présente Convention faite conformément à l'article 19.

Paragraphe 3

84. La mise en place de cette instance assurera une participation sur pied d'égalité de toutes les Parties dans le processus de décision et dans la procédure de suivi de la Convention et renforcera également la coopération entre les Parties et entre celles-ci et le Groupe de Spécialistes afin de mettre en œuvre efficacement la Convention.

Article 13 – Secrétariat

85. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe assiste le Groupe de Spécialistes et la Consultation des Parties, grâce à des dispositions pratiques et à son expertise dans le domaine du droit d'accès aux documents publics, dans l'exercice de leurs fonctions en matière de suivi.

Article 14 – Présentation de rapports

86. L'article 14 est relatif aux différents rapports portant sur la mise en œuvre de la Convention et les autres questions relatives à l'accès aux documents publics qui doivent être rendus de façon périodique à la demande des Parties au Groupe de Spécialistes.

Paragraphe 1

87. Le paragraphe 1 concerne le rapport initial qui doit être rendu au Groupe de Spécialistes par les Parties un an après l'entrée en vigueur de la Convention. Celui-ci doit indiquer de façon complète les mesures législatives et autres prises par chaque Etat pour rendre effectives les dispositions de la Convention.

Paragraphe 2

88. Le paragraphe 2 porte sur les rapports ultérieurs qui doivent être transmis au Groupe de Spécialistes avant la réunion de la Consultation des Parties. Ceux-ci correspondent à une mise à jour des informations mentionnées au paragraphe 1. Ils devraient être transmis au Groupe de Spécialistes dans un délai fixé dans les règles de procédures adoptées par ce dernier.

Paragraphe 3

89. Le paragraphe 3 précise, par ailleurs, que le Groupe de Spécialistes peut demander à chaque partie toute information qu'il estime nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. Ce droit donne au Groupe de Spécialistes la possibilité de rassembler des informations dans n'importe quel domaine d'accès aux documents publics sur lequel il décide de mener une enquête plus approfondie.

Article 5 – Publication

90. L'ensemble des rapports susmentionnés seront rendus publics. Ceci doit être fait au travers de la publication de la documentation sur le site du Conseil de l'Europe.

Titre III

91. A quelques exceptions près, les dispositions des articles 16 à 22 sont, pour l'essentiel, fondées sur le « modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe », approuvé par le Comité des Ministres lors de la 315e réunion des Délégués, en février 1980.

92. La Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Une fois que la Convention sera entrée en vigueur, conformément au paragraphe 3, d'autres États pourront être invités à adhérer à la Convention conformément au paragraphe 1 de l'article 17.

Article 16 – Signature et entrée en vigueur de la Convention

93. Le paragraphe 3 de l'article 16 fixe à 10 le nombre des ratifications, acceptations ou approbations requises pour l'entrée en vigueur de la Convention. Le nombre n'est toutefois pas si élevé qu'il risque de retarder inutilement l'entrée en vigueur de la Convention.

Article 17 – Adhésion à la Convention

94. Le Comité des Ministres peut, après consultation des Parties et en avoir obtenu l'assentiment unanime, inviter tout autre Etat ou toute organisation internationale à adhérer à celle-ci. Cette décision sera prise à la majorité des deux tiers prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et le vote unanime des Parties à la Convention.

Article 18 – Application territoriale

Paragraphe 1

95. Le paragraphe 1 de l'article 18 traite des particularités des territoires auxquels s'applique la Convention.

Paragraphe 2

96. Le paragraphe 2 de l'article 18 concerne l'extension de l'application de la Convention aux territoires désignés dans la déclaration.

Article 19 – Amendements à la Convention

Paragraphe 1

97. Le paragraphe 1 dispose que des amendements peuvent être proposés par toute Partie, par le Comité des Ministres, par le Groupe de Spécialistes ou par la Consultation des Parties prévue à l'article 12, conformément aux procédures ordinaires de conclusion des traités du Conseil de l'Europe.

98. Cette procédure prévoit par conséquent une forme de consultation que le Comité des Ministres devrait mener avant de procéder à l'adoption formelle de tout amendement. Il s'agit de la consultation obligatoire des Parties, y compris les Parties non membres. Cette consultation se justifie, en ce qui concerne les Parties non membres, puisque ces dernières ne siègent pas au Comité des Ministres et il est donc nécessaire de prévoir une certaine forme de participation de leur part à la procédure d'adoption. Cette procédure a lieu dans le cadre de la Consultation des Parties, qui rend un avis conformément à l'article 12.

99. Le Comité des Ministres peut alors approuver l'amendement proposé. Bien que cela ne soit pas expressément indiqué, il est entendu que l'approbation nécessiterait la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire la majorité des deux tiers des voix exprimées et la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres (paragraphe 4). L'implication du Comité des Ministres, qui inclut des représentants de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe – tous n'étant peut-être pas Parties contractantes à la Convention – a été mise en cause par certaines délégations lors de la rédaction de la présente Convention. Il convient de rappeler à cet égard que cette procédure, commune à toutes les conventions du Conseil de l'Europe contenant des dispositions explicites relatives à leur amendement, vise à réaffirmer le lien existant entre la Convention et l'Organisation sous l'égide de laquelle elle a été élaborée et adoptée. Les Conventions du Conseil de l'Europe et les amendements y afférents sont en fait préparés et négociés dans le cadre institutionnel de l'Organisation et constituent un instrument fondamental pour poursuivre les objectifs de celle-ci: le Statut du Conseil de l'Europe, après avoir énoncé le but de l'Organisation, dispose à son Article 1, paragraphe b que « ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la

conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. » Ainsi, la négociation aboutit à une décision du Comité des Ministres établissant *ne varietur* le texte du traité ou de l'amendement proposé. S'agissant d'amendements, leur entrée en vigueur s'entend sous réserve de leur acceptation par toutes les Parties, qui conservent en conséquence leur droit de décider d'être liées ou non par l'amendement proposé.

100. L'amendement est ensuite soumis aux Parties pour acceptation (paragraphe 5).

101. Une fois accepté par toutes les Parties, l'amendement entre en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'une période d'un mois après la notification de l'acceptation par la dernière Partie (paragraphe 6).

102. Conformément à la pratique courante du Conseil de l'Europe et en vertu de son rôle de dépositaire des conventions, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe reçoit les amendements proposés (paragraphe 2), les transmet aux Parties pour information (paragraphe 3) et pour acceptation après leur adoption par le Comité des Ministres (paragraphe 5), puis reçoit la notification d'acceptation par les Parties et leur notifie l'entrée en vigueur des amendements (paragraphe 6).

Article 20 – Déclarations

103. L'article 20 contient des dispositions permettant aux Parties de faire des déclarations par rapport à des articles spécifiques, ou d'indiquer la manière dont certains articles s'appliqueront.

Article 21 – Dénonciation

104. Conformément à la Convention de Vienne des Nations Unies sur le droit des traités, l'article 21 prévoit la possibilité pour une Partie de dénoncer la Convention.

Article 22 – Notification

105. L'article 22 énumère les notifications que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est tenu de faire, en qualité de dépositaire de la Convention, de même qu'il définit les instances devant recevoir notification.

C. **Nieuwe dossiers** **1(2009) - Conventie van de Raad van Europa betreffende de toegang tot openbare documenten** M. Schram (FOD Binnenlandse Zaken) die voor België de onderhandelingen heeft gevolgd, geeft een overzicht van haar inhoud. Aangezien ons land een voortrekkersrol heeft gespeeld, is het belangrijk dat het snel partij wordt bij de conventie. Deze laatste heeft een gemengd karakter : federale Staat/ Gemeenschappen/ Gewesten/ Gemeenschappelijke en Franse Gemeenschaps-commissies. De datum van ondertekening zou moeten gekend zijn in de loop van de maand maart. Mevrouw Snyers (FOD Buitenlandse Zaken, Dienst Raad van Europa – M3.2) zal de Permanente Vertegenwoordiging van België in Straatsburg terzake om informatie vragen M. Hoefmans (FOD Justitie) dringt aan op een snelle aflevering van de volmachten. Zijn FOD zal de instemmingsprocedure opvolgen in overleg met de FOD Binnenlandse Zaken. M. Vidal (Vlaamse Gemeenschap/Gewest) vraagt een achtergrondnota. De voorzitter stelt volgende conclusie voor : - het gemengd karakter van de conventie wordt vastgelegd : Federale Staat/Gemeenschappen/ Gewesten/Gemeenschappelijke en Franse Gemeenschapscommissies - de ondertekening zal gebeuren volgens formule 3 (ondertekening namens de federale Staat met	**C. Nouveaux dossiers** **1(2009) – Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics** M. Schram (SPF Intérieur), qui a suivi les négociations pour la Belgique, donne un aperçu de son contenu. Comme notre pays a joué un rôle de pionnier en la matière, il est important qu'il devienne rapidement partie à la convention. Cette dernière a un caractère mixte : Etat fédéral/ Communautés / Régions/ Commissions communautaires commune et française. La date de signature devrait être connue dans le courant du mois de mars. Mme Snyers (SPF Affaires étrangères, Service Conseil de l'Europe – M3.2) va demander des informations à ce sujet à la Représentation permanente de la Belgique à Strasbourg. M. Hoefmans (SPF Justice) insiste pour que les pleins pouvoirs soient accordés rapidement. Le suivi de la procédure d'assentiment sera assuré par son SPF en concertation avec le SPF Intérieur. M. Vidal (Communauté / Région flamande) demande une note sur le sujet. Le président propose la conclusion suivante : - le caractère mixte de la convention est établi : Etat fédéral/ Communautés / Régions/ Commissions communautaires commune et française - la signature se fera selon la formule 3 (signature au nom de l'Etat fédéral avec mention des entités

vermelding van de gebonden entiteiten) - M. Schram bezorgt de leden van de Werkgroep alle informatie die zij over de conventie zouden wensen	engagées) - M. Schram fournira aux membres du Groupe toutes les informations souhaitées au sujet de la convention
Dit voorstel van conclusie wordt goedgekeurd.	Cette proposition de conclusion est approuvée.
D. **Opvolging**	**D. Suivi**
1. **18(2008) - Internationaal Agentschap voor Herbruikbare Energie (IRENA)**	**1. 18(2008) - Agence internationale des Energies renouvelables (IRENA)**
M. Nieuwenhuys (FOD Buitenlandse Zaken, Directie-Generaal voor Multilaterale Zaken en voor de Mondialisering, Energie – M4.7) deelt mee dat hij de door de Werkgroep gevraagde ad hoc vergadering heeft georganiseerd. De vergadering heeft echter niet toegelaten om tot een consensus te komen over het karakter van het verdrag. Deze vraag, alsook deze van de opportuniteit om het verdrag te ondertekenen, zullen nog moeten worden bestudeerd na de stichtingsconferentie van IRENA (26 januari).	M. Nieuwenhuys (SPF Affaires étrangères, Direction générale des Affaires multilatérales et de la Mondialisation, Energie - M4.7) signale qu'il a organisé la réunion ad hoc demandée par le Groupe de Travail. La réunion n'a cependant pas permis de parvenir à un consensus sur le caractère du traité. Cette question ainsi que celle de l'opportunité de signer le traité devront encore être étudiées après la conférence de fondation d'IRENA (26 janvier).
M. Deliège (Franse Gemeenschap/Waals Gewest/Franse Gemeenschapscommissie) meent dat zowel het Waals Gewest als de Franse Gemeenschap (wetenschappelijk onderzoek) bevoegd zijn. Hij zou graag meer informatie ontvangen over de financiële bijdrage die van de leden van IRENA verwacht wordt.	M. Deliège (Communauté française, Région wallonne et Commission communautaire française) estime que tant la Région wallonne que la Communauté française (recherche scientifique) sont compétentes. Il aimerait obtenir plus d'informations sur la contribution financière attendue des membres d'IRENA.
M. Nieuwenhuys (FOD Buitenlandse Zaken) antwoordt dat de beslissing over de ondertekening een onderzoek van de financiële modaliteiten impliceert.	M. Nieuwenhuys (SPF Affaires étrangères) répond que la décision sur la signature impliquera un examen des modalités financières.
M. Vidal (Vlaamse Gemeenschap/Gewest) heeft de resultaten van de door M. Nieuwenhuys georganiseerde vergadering voorgelegd aan het kabinet van de	M. Vidal (Communauté/ Région flamande) a communiqué les résultats de la réunion organisée par M. Nieuwenhuys au cabinet du ministre flamand compétent.

ANNEXE 8

Rapport genre du 27 juillet 2022 établi conformément à l'article 3, 2° du décret du 11 avril 2014 visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 2015 et intégrant la dimension de genre dans l'ensemble des politiques régionales

Objet : 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

Question 1. Le projet de réglementation affecte-t-il, directement ou indirectement, l'égalité entre les hommes et les femmes ?

Non

Question 2. Y a-t-il des différences entre la situation respective des hommes et des femmes dans la matière relative au projet de réglementation ?

Non.

Question 3. Comment comptez-vous prévenir ou compenser les éventuels effets négatifs du projet de réglementation sur l'égalité entre les hommes et les femmes ?

Aucune mesure n'est prévue dans la mesure où il n'apparait pas que le projet affecte l'égalité entre les hommes et les femmes.

Test Handistreaming

1. INFORMATIONS SUR LE PROJET.

Intitulé du projet :	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
Description du projet :	L'objet du présent projet consiste à donner assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009, afin que ladite convention produise des effets en Wallonie. La 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.
Ministre(s) compétent(s) :	Ministre-Président, en charge des relations internationales, Adrien Dolimont
Référent du projet (nom, prénom, Email, tél) :	Sophie CONSTANT Conseillère Rue Mazy, 25-27 – 5100 Namur Tél : +32 (0)472.94.77.39 sophie.constant@gov.wallonie.be
Administration(s) :	Service Traités – Wallonie-Bruxelles International
Contact à l'Administration (nom, prénom, Email, tél) :	Mputu NZEZA KILUANGU Attaché Coordinateur Place Sainctelette, 2 – 1080 Bruxelles Tél : +32 (0)471 73 08 86 m.nzezakiluangu@wbi.be

Public cible :	L'ensemble des citoyens
Objectifs poursuivis :	- Contribuer à la transparence au sein de notre société démocratique et pluraliste par l'accès à un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques - Favoriser l'exercice des droits de l'homme fondamentaux ; - Contribuer au bon fonctionnement, l'efficacité et la responsabilité des autorités publiques ; - Contribuer à l'affirmer la légitimité des autorités publiques et à renforcer la confiance
Modalités d'exécution :	

2. PUBLIC-CIBLE DU PROJET.

A. Description du public-cible :

- L'ensemble des citoyens ;

B. Les personnes en situation de handicap, sont-elles directement et/ou indirectement concernées par le projet ?

Non.

C. Enoncez, dans la matière concernée par votre projet, les obstacles, les problématiques ou spécificités auxquelles peuvent être confrontées les personnes en situation de handicap (exemple : revenus, mobilité, logement, accès à l'emploi, état de santé, participation sociale …).

3. IMPACT DU PROJET SUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.

A. Quel type d'impact votre projet a-t-il (positif, négatif ou neutre[1]) ?

[1] (très) Positif : le projet corrige, réduit ou évite la création d'inégalités dans la politique du projet. Négatif : le projet renforce les inégalités, les fait naître ou les entretient. Neutre : il n'y a pas d'inégalités ou de situations spécifiques dans la matière du projet pouvant être prises en compte. Attention : si l'impact ne peut pas être déterminé sans équivoque (par ex. impact positif sur une

Neutre.

B. De quelle manière avez-vous tenu compte des obstacles, problématiques ou spécificités rencontrées par les personnes en situation de handicap lors de la conception de votre projet ?

C. En quoi votre projet favorise-t-il l'inclusion des personnes en situation de handicap au sein de la société ? Expliquez.

D. De quelle(s) manière(s) et dans quelle(s) autre(s) phase(s) du projet envisagez-vous de tenir compte de cette problématique dans le futur ?[2]

E. Au vu des réponses précédentes, votre projet a-t-il un impact potentiellement significatif[3] sur les personnes en situation de handicap ?

4. <u>IMPLICATION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS LES DÉCISIONS QUI LES CONCERNE.</u>

A. Consulterez-vous des personnes en situation de handicap ou des organismes issus de la société civile (associations représentatives des personnes en situation de handicap, fonction consultative) lors de l'élaboration de la mesure ?

---

partie du groupe et impact négatif sur une autre partie du groupe) veuillez appliquer les règles suivantes :

- Combinaison d'un impact positif et négatif = impact négatif
- Combinaison d'un impact positif et neutre = impact positif
- Combinaison d'un impact négatif et neutre = impact négatif

Un impact est plus important si :

- les conséquences sont irréversibles ou difficilement réversibles ;
- les effets se produisent surtout à plus long terme ;
- il concerne des domaines/problématiques prioritaires.

[2] Les différentes phases de la procédure politique sont : la préparation (l'objet du projet), la mise en œuvre et l'évaluation de la politique. Vous pouvez tenir compte de la dimension de l'égalité des chances dans votre communication en présentant la diversité dans des illustrations et des photographies, en consultant des experts de l'égalité des chances, en veillant à la diversité dans les conseils/administrations/comités de sélection, en recueillant des indicateurs/statistiques, etc.

[3] Un impact significatif représente un impact plus particulier et plus important sur les personnes en situation de handicap que l'ensemble de la population visée par la mesure. Pour évaluer l'impact, il est important de tenir compte des éléments suivants :

- ✓ Les objectifs poursuivis par le projet
- ✓ Le public-cible
- ✓ La portée du projet
- ✓ Les modes d'intervention privilégiés
- ✓ Les besoins couverts.
- ✓ Les critères d'admissibilité.