

Annexe 2
(Point 1.2d)

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

*(adoptée par le Comité des Ministres le 27 novembre 2008,
lors de la 1042bis réunion des Délégués des Ministres)*

Préambule

1. Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres signataires de la présente convention ;
2. 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 ;
3. 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 européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, 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 (Aarhus, 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) ;
4. 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 ;
5. Considérant l'importance que revêt, dans une société démocratique pluraliste, la transparence des autorités publiques ;
6. 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 ;
7. 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 assistés 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.

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

Fait à, le, 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.