



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 14 février 2006

DH-S-AC(2006)004

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**GROUPE DE SPECIALISTES
SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS PUBLICS
(DH-S-AC)**

RAPPORT ABREGE

**12^e réunion
Strasbourg, 18 - 20 janvier 2006**

Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux documents publics (DH-S-AC) a tenu sa 12^e réunion à Strasbourg du 18 au 20 janvier 2006, sous la présidence de M. Frankie SCHRAM (Belgique). La liste des participants figure à l'Annexe I. L'ordre du jour, tel qu'il a été adopté, est reproduit à l'Annexe II.

* * *

2. Au cours de sa présente réunion et conformément à son mandat (Annexe III), le DH-S-AC entame le travail préparatoire nécessaire à l'élaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant distinct qui établirait les principes relatifs à l'accès aux documents publics. Sa première tâche est de préparer un projet de rapport intérimaire (Annexe IV), à l'intention du CDDH, dans lequel il fait des propositions précises quant au contenu (i) et à la forme (ii) de l'instrument et examine également la question de l'éventuel mécanisme de suivi de l'instrument (iii).

Contenu

3. La majorité des experts du DH-S-AC considère que le but principal de l'instrument est de consacrer, en tant que droit subjectif et justiciable, le principe de l'accès de toute personne aux documents publics. Certains experts auraient préféré une approche plus flexible. Considérant que les principes figurant dans la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics constituent la référence en la matière¹, le DH-S-AC examine dans le détail chacun de ces principes, afin d'identifier (a) ceux qui devraient être transposés dans le futur instrument en tant que dispositions contraignantes (« noyau dur » de normes de base minimales que toute législation nationale doit respecter) ; (b) ceux qui devraient maintenir leur caractère souple (dispositions indiquant des objectifs à atteindre tout en laissant aux Parties le choix des moyens) ; et (c) ceux qui seraient proposés aux Parties sous forme de dispositions « à la carte ». Ces dispositions « à la carte » devraient permettre d'adapter l'instrument en fonction des systèmes nationaux (notamment en ce qui concerne la distinction « accès aux documents publics » / « accès aux informations »).

4. Au terme de ce premier examen, le DH-S-AC fait des propositions précises au CDDH, reflétées dans le projet de rapport intérimaire, sans pour autant soumettre à ce stade des propositions de libellé. Ces propositions seront développées ultérieurement, en gardant à l'esprit notamment le droit et la pratique internes dans ce domaine et la nécessaire coordination avec d'autres instruments juridiques pertinents, et en particulier avec la Convention n° 108 sur la protection des données à caractère personnel.

¹ Reproduite, avec son exposé des motifs, dans le document DH-S-AC(2002)003.

Forme

5. Une très grande majorité des experts du DH-S-AC écarte l'idée d'un Protocole additionnel à la CEDH. Il procède à un échange de vues approfondi avec un représentant du Service du Conseil juridique et du Bureau des traités du Conseil de l'Europe sur les diverses formes envisageables pour le projet d'instrument juridique contraignant². Le DH-S-AC penche pour une convention *sui generis* (voir ci-après le projet de rapport intérimaire).

Mécanisme

6. Le DH-S-AC a examiné comment un mécanisme de suivi serait une valeur ajoutée à la convention. Le Groupe estime que tout mécanisme de suivi devra prendre en compte tant les contraintes budgétaires au sein du Conseil de l'Europe que l'impact qu'aura la réglementation sur les autorités publiques qui seront l'objet de ce suivi.

7. La majorité des experts du DH-S-AC souhaiterait un mécanisme classique présentant la forme d'un comité conventionnel chargé de suivre l'application de la convention. Il est toutefois conscient du coût d'une telle proposition. A titre liminaire, le DH-S-AC a par conséquent examiné d'autres alternatives. Ainsi, il a indiqué que la future convention pourrait contenir une disposition selon laquelle un rapport serait soumis tous les cinq ans au Comité des Ministres sur l'état d'application de la convention. Une des options que le DH-S-AC a évoquées concernait des moyens pratiques, complémentaires, à mettre en œuvre pour l'élaboration du rapport : (a) le maintien d'une réunion annuelle de deux jours à Strasbourg du DH-S-AC afin d'assurer un suivi concret de la mise en œuvre de la convention et de coordonner les tâches d'élaboration du rapport quinquennal ; (b) la constitution d'un réseau d'experts (nommés par chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe) chargés (i) d'échanger de bonnes pratiques, (ii) d'assister les Etats Parties qui en feraient la demande à faire face à des problèmes spécifiques qu'ils rencontreraient dans la mise en œuvre de la convention et (iii) d'envoyer des éléments pour le rapport. Il pourrait être envisagé qu'ils se réunissent tous les cinq ans à Strasbourg lors de l'adoption du rapport, dans le cadre, par exemple, d'un Séminaire ou d'une Conférence sur l'accès aux documents publics.

* * *

8. Le DH-S-AC note que, selon le calendrier retenu par le CDDH, la 13^e réunion du Groupe de spécialistes aura lieu du 31 mai au 2 juin 2006 et la 14^e réunion du 6 au 8 décembre 2006.

* * *

² L'analyse faite par ce Service figure au document DH-S-AC(2006)003.

Annexe I**Liste des participants****(a) Member States / Etats membres****BELGIUM / BELGIQUE**

M. Frankie SCHRAM, Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs, Service Public fédéral « Intérieur » - Secrétariat CADA, rue des Colonies 11, B-1000 BRUXELLES, Président du DH-S-AC, Chair of the DH-S-AC.

BULGARIA / BULGARIE

Mme Emanuella TOMOVA, Représentation permanente de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, 22 rue Fischart, F-67000 STRASBOURG

Mr Krassimir BOJANOV, Deputy to the Permanent Representative of Bulgaria, Permanent Representation of Bulgaria to the Council of Europe, 22 rue Fischart, F-67000 STRASBOURG

DENMARK / DANEMARK

Mr Mohammed AHSAN, Danish Ministry of Justice, Head of Section, Constitutional Law Division, Slotholmsgade 10, 1216 KØBENHAVN K

FRANCE

M. Laurent VEYSSIERE, 1. Rapporteur à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), 2. Conservateur du patrimoine, Centre historique des Archives nationales (CHAN), 60 rue des Francs-Bourgeois, F-75003 PARIS

GERMANY / ALLEMAGNE

Dr. Serge-Daniel JASTROW, Judge, Legal Adviser, Administrative Law and Procedure, including European aspects, Federal Ministry of the Interior, Alt-Moabit 101D, D-10559 BERLIN

ITALY / ITALIE

Apologised/excusé

NETHERLANDS / PAYS-BAS

Mr Jan van SCHAGEN, Senior Legal Adviser, Constitutional Affairs and Legislation Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, P.O. Box 20011, 2500 EA THE HAGUE

Ms Diana van DRIEL, Senior Legal Adviser, Constitutional Affairs and Legislation Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, P.O. Box 20011, 2500 EA THE HAGUE

NORWAY / NORVEGE

Mr Magnus Hauge GREAKER, Legal Adviser, Legislation Department, Ministry of Justice and the Police, P.O. Box 8005 Dep, N-0030 OSLO

POLAND / POLOGNE

Ms Monika EKLER, Second Secretary, Legal and Treaty Department, Ministry of Foreign Affairs, Al. Szucha 23, PL-WARSAW 00-580

PORTUGAL

M. Jorge Alberto DE SOUSA DE MENEZES FALCAO, Conseiller juridique au Bureau des Relations Internationales, Bureau des Relations Internationales et de la Coopération, Ministère de la Justice, Rua Sousa Martins n° 21, 7, 1050-217 LISBOA

FEDERATION DE RUSSIE

Mr Yassen ZASSOURSKY, Dean and Professor, Faculty of Journalism, Ulitsa Mokhovaya 9, 103914 MOSCOW

SPAIN / ESPAGNE

M. Ignacio BLASCO LOZANO, Agent auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Abogacia del Estado ante el TEDH, Ministry of Justice, c/Marqués del Duero, 6, E - 28001 MADRID

SWEDEN / SUEDE

Ms Helena JÄDERBLOM, Chief Judge, Länsrätten, Box 2293, SE-103 17 STOCKHOLM

TURKEY/TURQUIE

Apologised / excusé

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr Paul BOYLE, Head of Information Rights Policy, (Data Protection & Freedom of Information), Department for Constitutional Affairs, Information Rights Division, Selborne House, 54 Victoria Street, LONDON SW1E 6QW

* * *

(b) Observers / Observateurs**1. European Committee on Legal Co-operation / Comité européen de coopération juridique (CDCJ)**

Mme Teresa GÓRZYŃSKA, Chef du Département de droit administratif, Maître de Conférence, Institut des Sciences Juridiques, Académie polonaise des Sciences, Nowy Świat 72, PL - VARSOVIE 00-330, Poland

Mr Pekka NURMI, General Director, Ministry of Justice, Eteläespanadi 10, PO Box 25, FIN-00130 HELSINKI, Finland

2. Steering Committee on the Media and New Communication Services / Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC)

Mrs Sebnem BILGET, Head of International Relations Department, Radio and Television Supreme Council, Bilkent Plaza B-2 Blok, 06530 Bilkent, ANKARA, Turkey

3. Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel [STE 108] (T-PD) / Consultative Committee of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data [ETS 108] (T-PD)

Mr Paul BOYLE
(voir sous Royaume-Uni)

4. European Commission / Commission européenne

M. Marc MAES, Administrateur Principal, Secrétariat Général - Unité « Transparence et société civile », BERL 8/146, B-1049 BRUXELLES

5. Conseil International des Archives / International Council on Archives (CIA)

Apologised/Excusé

6. Article XIX

Apologised/Excusé

7. Open Society Justice Initiative

Ms Helen DARBISHIRE, Executive Director of Access Info Europe, calle Gutierrez Solana 8, 28036 MADRID, Spain

Ms Sandra COLIVER, Senior Legal Officer for Freedom of Information & Expression, 400 W 59th Street, NEW YORK, NY, 10019, U.S.A.

* * *

OTHER PARTICIPANTS/AUTRES PARTICIPANTS

M. Daniele CANGEMI, Service du Conseil juridique et Bureau des traités du Conseil de l'Europe, Direction générale I – Affaires juridiques

* * *

SECRETARIAT

**Directorate General of Human Rights - DG II / Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II, Council of Europe/Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex
Fax number : 0033 3 88 41 27 93**

M. Alfonso DE SALAS, Head of the Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Chef de la Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme,

M. Mikaël POUTIERS, Administrator / Administrateur, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme, Secretary of the DH-S-AC / Secrétaire du DH-S-AC

Ms Nadia KHAFAJI, Assistant / Assistante, Human Rights Intergovernmental Programmes Department / Service des Programmes intergouvernementaux en matière de droits de l'homme

Mme Michèle COGNARD, Assistant / Assistante, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

* * *

Interpreters / Interprètes

Mme Chloé CHENETIER

M. Didier JUNGLING

M. Olivier OBRECHT

* * *

Annexe II**Ordre du jour****Point 1 : Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour**Document de travail

- Rapport de la 11^e réunion du DH-S-AC (22-24 septembre 2004) DH-S-AC(2004)003

Point 2 : Elaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics*i. Examen des diverses formes envisageables*Documents de travail

- Mandat en vue de procéder à l'élaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics DH-S-AC(2006)001
- Extraits des rapports de la 60^e et 61^e réunions du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) (14-17 juin et 22-25 novembre 2005) DH-S-AC(2006)002
- Analyse du Service du Conseil juridique et Bureau des traités du Conseil de l'Europe sur les diverses formes envisageables pour le projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics DH-S-AC(2006)003
- Recommandation Rec (2002) 2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics et exposé des motifs DH-S-AC(2002)003

*ii. Adoption d'un rapport intérimaire à transmettre au CDDH sur des propositions précises quant au contenu et à la forme de l'instrument***Point 3 : Organisation des travaux futurs : méthode de travail pour la prochaine réunion et dates de cette réunion**

* * *

Annexe III

Mandat du CDDH à l'intention du DH-S-AC en vue de procéder à l'élaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant sur l'accès aux documents publics

adopté par le CDDH lors de sa 60^e réunion (14-17 juin 2005)
sur la base du mandat occasionnel donné par les Délégués des Ministres lors de leur 925^e réunion (3-4 mai 2005)

1. Nom du Groupe :

Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics (DH-S-AC)

2. Type de Groupe :

Groupe de spécialistes

3. Source du mandat:

Comite directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

4. Mandat spécifique :

Commencer à travailler à l'élaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant distinct qui établirait les principes relatifs à l'accès aux documents publics, assorti d'un rapport explicatif, basé sur la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002 lors de la 784^e réunion des Délégués des Ministres. Un tel instrument devrait prendre en compte le droit et la pratique internes dans ce domaine.

Dans l'élaboration d'un tel instrument, le DH-S-AC prendra notamment en compte toutes instructions supplémentaires du Comité des Ministres, ainsi que la nécessité d'assurer la compatibilité et la cohérence entre tout nouvel instrument et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (STCE n° 108). Il tiendra également compte de la Recommandation Rec (2000)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur une politique européenne en matière de communication des archives, adoptée par le Comité des Ministres le 13 juillet 2000 lors de la 717^e réunion des Délégués des Ministres.

Le DH-S-AC est appelé à présenter au CDDH un projet de rapport intérimaire avant le 15 mars 2006 dans lequel il fera des propositions précises quant au contenu et à la forme de l'instrument.

5. Composition du Groupe de spécialistes :

- a. Le Groupe sera composé de représentants des Etats membres suivants : Belgique, Bulgarie, Danemark, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Fédération de Russie, Espagne, Suède, Turquie et Royaume-Uni.
- b. Deux représentants du Comité européen de coopération juridique (CDCJ), en qualité d'observateurs.

- c. Un représentant du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC), en qualité d'observateur.
- d. Un représentant du Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel [STCE 108] (T-PD), en qualité d'observateur.
- e. Le budget du Conseil de l'Europe prendra en charge les frais de voyage et de séjour des personnes précitées.
- f. La Commission européenne, le Conseil international des archives, Article XIX et Open Society Justice Initiative peuvent participer aux travaux du Groupe de spécialistes, en qualité d'observateur et sans remboursement des frais.

6. Structures et méthodes de travail :

Afin d'accomplir ces tâches, le Groupe est autorisé à solliciter le conseil d'experts externes, à recourir à des études de consultants et à consulter des organisations non gouvernementales pertinentes et d'autres membres de la société civile.

Le CDDH est habilité à autoriser la participation d'autres observateurs au Groupe de spécialistes.

7. Durée :

Le présent mandat expire le 30 juin 2007. Le DH-S-AC soumettra un rapport intérimaire au CDDH avant le 15 mars 2006.

* * *

Annexe IV

Rapport intérimaire

Introduction

1. Le Groupe de Spécialistes sur l'accès aux documents publics (DH-S-AC) a tenu sa 12^e réunion du 18 au 20 janvier 2006, sous la présidence de M. Frankie SCHRAM (Belgique). Conformément à son mandat (voir Annexe III), le DH-S-AC a entamé le travail préparatoire nécessaire à l'élaboration d'un projet d'instrument juridique contraignant distinct qui établirait les principes relatifs à l'accès aux documents publics. Sa première tâche a été de préparer le présent rapport intérimaire, dans lequel il fait des propositions quant au contenu et à la forme de l'instrument. Au cours de la réunion, il a été reconnu qu'il était inopportun de séparer une discussion sur les diverses formes envisageables d'un instrument juridique contraignant d'une discussion sur le contenu de l'instrument et sur l'éventuel mécanisme de suivi à mettre en place, ces deux derniers aspects ayant une influence directe sur la forme qui sera finalement retenue.

2. Le présent rapport intérimaire est soumis au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) conformément au mandat reçu.

3. Comme cela lui a été demandé dans le mandat, le DH-S-AC a basé ses travaux sur les éléments figurant dans la Recommandation Rec (2002)2 sur l'accès aux documents publics adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002 lors de la 784^e réunion des Délégués des Ministres.

4. Un autre élément que le DH-S-AC a gardé à l'esprit a été de trouver un équilibre entre la nécessité d'assurer l'efficacité du mécanisme de suivi et les contraintes budgétaires du Conseil de l'Europe.

5. Par ailleurs, le Groupe a estimé qu'il sera primordial de veiller à la compatibilité du futur instrument avec des instruments internationaux existants, notamment la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (STCE n° 108) et de tenir compte de la Recommandation Rec (2000)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur une politique européenne en matière de communication des archives, adoptée par le Comité des Ministres le 13 juillet 2000 lors de la 717^e réunion des Délégués des Ministres.

6. Le DH-S-AC a structuré le présent rapport intérimaire en trois parties : (i) contenu de l'instrument juridique contraignant ; (ii) éventuel mécanisme de suivi à mettre en place ; (iii) forme juridique de l'instrument.

I. CONTENU DE L'INSTRUMENT JURIDIQUE CONTRAIGNANT

7. Comme cela a été indiqué ci-dessus, les principes de l'instrument juridique contraignant doivent être basés sur ceux contenus dans la Recommandation Rec(2002)2. Le Groupe considère que, compte tenu de son objet, l'instrument juridique contraignant ne devrait pas se limiter à formuler des droits et des obligations. Il serait nécessaire d'ajouter des dispositions précisant les modalités de leur mise en œuvre (conditions d'accès, exceptions possibles, ...). Le DH-S-AC a passé les principes de la Recommandation Rec(2002)2 en revue pour déterminer ceux qui devraient figurer dans le « noyau dur », ceux qui pourraient avoir une application plus flexible et ceux qui seraient proposés aux Parties sous forme de dispositions « à la carte ». Le Groupe n'a pas, à ce stade, pris une décision formelle sur la répartition des principes dans ces trois catégories. Il a toutefois opéré un premier tri entre des dispositions qui devraient intégrer le « noyau dur » et d'autres qui pourraient être appliquées de manière plus flexible. Il reviendra sur cette répartition à sa prochaine réunion et l'affinera lors de la rédaction de l'instrument juridique contraignant.

8. A titre provisoire, les experts ont considéré que les principes suivants de la recommandation devraient figurer dans le « noyau dur » des dispositions de l'instrument juridique contraignant. Il s'agirait donc d'un socle obligatoire minimum pour les Etats parties dans leur législation et leurs pratiques nationales³ :

- (i) *accès de toute personne aux documents publics*⁴. Ce principe a été accepté par tous les experts. La plupart d'entre eux ont estimé par ailleurs qu'il devrait être reconnu en tant que droit individuel subjectif et justiciable. D'autres, au contraire, auraient préféré une approche plus flexible qui se limiterait à poser le principe en tant qu'obligation à la charge des autorités publiques ;
- (ii) liste exhaustive des *limitations possibles*⁵ ;

³ Le Groupe n'a pas, à ce stade, examiné les libellés précis des principes qu'il recommande de retenir dans le future instrument juridique contraignant. La liste ci-dessous ne concerne donc que des principes et pas des suggestions de libellés.

⁴ Principe III de la recommandation (Principe général sur l'accès aux documents publics) :
« Les Etats membres devraient garantir à toute personne le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques. Ce principe devrait s'appliquer sans distinction aucune, y compris fondée sur l'origine nationale. »

⁵ Principe IV, §§1 et 2 de la recommandation (Limitations possibles à l'accès aux documents publics) :
« 1. Les Etats membres peuvent limiter le droit d'accès aux documents publics. Les limitations devraient être établies précisément dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger :

- i. la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures;
- ii. la sûreté publique;
- iii. la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles;
- iv. la vie privée et les autres intérêts privés légitimes;
- v. les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques, privés ou publics;
- vi. l'égalité des parties à une instance juridictionnelle;
- vii. la nature;
- viii. les missions de tutelle, l'inspection et le contrôle par l'administration;

- (iii) possibilité d'*accès partiel* au document⁶ ;
- (iv) principe selon lequel le demandeur d'un document public ne devrait pas être tenu de donner les *raisons* pour lesquelles il souhaite avoir accès audit document⁷ ;
- (v) *traitement rapide* de toute demande de communication d'un document public⁸ ;
- (vi) refus d'une demande d'accès à un document public si la *demande est manifestement déraisonnable*⁹ ;
- (vii) *motivation du refus* éventuel d'accès donné par l'autorité publique¹⁰ ;
- (viii) établissement d'une *procédure de révision*¹¹ ;
- (ix) disposition signalant que rien n'empêche les Parties d'accorder un *régime d'accès plus favorable* que celui reconnu dans l'instrument et que, en aucun cas, les dispositions de celui-ci ne peuvent être interprétés de manière à réduire l'accès plus favorable qui serait déjà reconnu dans une Partie¹².

ix. *la politique économique, monétaire et de change de l'Etat;*

x. *la confidentialité des délibérations au sein de ou entre les autorités publiques pendant la préparation interne d'un dossier.*

2. *L'accès à un document peut être refusé si la divulgation des informations contenues dans le document 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. »*

⁶ Principe VII, §2 de la recommandation (Formes d'accès aux documents publics) :

« 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, si la version expurgée du document sollicité est trompeuse ou vide de sens, l'accès peut être refusé. »*

⁷ Principe V, §1 de la recommandation (Demandes d'accès aux documents publics) :

« 1. *Le demandeur d'un document public ne devrait pas être tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès audit document. »*

⁸ Principe VI, §3 de la recommandation (Traitement des demandes d'accès aux documents publics) :

« 3. *Toute demande de communication d'un document public devrait être traitée rapidement. La décision devrait intervenir, être communiquée et exécutée à l'intérieur d'un délai fixe qui peut avoir été précisé au préalable. »*

⁹ Principe VI, §6 de la recommandation (Traitement des demandes d'accès aux documents publics) :

« 6. *Une demande d'accès à un document public peut être refusée si la demande est manifestement déraisonnable. »*

¹⁰ Principe VI, §7 de la recommandation (Traitement des demandes d'accès aux documents publics) :

« 7. *L'autorité publique qui refuse l'accès à tout ou partie d'un document public devrait donner les raisons sur lesquelles se fonde le refus. »*

¹¹ Principe IX, de la recommandation (Procédure de révision) :

« 1. *Un demandeur dont la demande d'accès à un document public a été refusée en tout ou en partie, renvoyée ou restée sans suite dans les délais mentionnés au principe VI.3 devrait avoir accès à une procédure de révision devant une cour ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par la loi.*

2. *Un demandeur devrait toujours avoir accès à une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen par une autorité publique ou de révision conformément au paragraphe 1 ci-dessus. »*

¹² Préambule de la recommandation :

9. En revanche, les principes suivants devraient être formulés de manière à permettre une application flexible :

- (i) fixation de *délais* au-delà desquels les limitations possibles à l'accès aux documents publics ne s'appliqueraient plus¹³ ;
- (ii) *orientation du demandeur* vers l'autorité publique compétente lorsque l'autorité publique a qui le document public a été demandé ne le détient pas¹⁴ ;
- (iii) *aide* accordée par l'autorité publique au demandeur pour identifier le document public demandé¹⁵ ;
- (iv) *orientation du demandeur* vers des *sources alternatives* facilement accessibles¹⁶ ;
- (v) *information du public* de son droit d'accès aux documents publics et des modalités pour l'exercer¹⁷ ;
- (vi) *formation des agents publics* concernant leurs devoirs et obligations pour la mise en œuvre du droit d'accès aux documents publics¹⁸ ;
- (vii) *gestion efficace des documents* de façon à les rendre aisément accessibles¹⁹ ;

« *Soulignant que les principes ci-après constituent une norme de base minimale et qu'ils doivent s'entendre sans préjudice des lois et règlements nationaux qui, d'ores et déjà, reconnaissent un droit d'accès plus large aux documents publics.* »

¹³ Principe IV, § 3 de la recommandation (Limitations possibles à l'accès aux documents publics) :
« 3. *Les Etats membres devraient examiner la possibilité de fixer des délais au-delà desquels les limitations mentionnées au paragraphe 1 ne s'appliqueraient plus.* »

¹⁴ Principe VI, §4 de la recommandation (Traitement des demandes d'accès aux documents publics) : « 4. *Si l'autorité publique ne détient pas le document public demandé, elle devrait, dans la mesure du possible, orienter le demandeur vers l'autorité publique compétente.* »

¹⁵ Principe VI, §5 de la recommandation (Traitement des demandes d'accès aux documents publics) :
« 5. *L'autorité publique devrait, dans la mesure du possible, aider le demandeur à identifier le document public demandé, mais elle n'est pas obligée d'honorer la demande s'il s'agit d'un document qui ne peut pas être identifié.* »

¹⁶ Principe VII, §3 de la recommandation (Formes d'accès aux documents publics) :
« 3. *L'autorité publique peut donner accès à un document public en orientant le demandeur vers des sources alternatives facilement accessibles.* »

¹⁷ Principe X, §1, al. i. de la recommandation (Mesures complémentaires) :
« 1. *Les Etats membres devraient prendre les mesures nécessaires pour:*
i. *informer le public de son droit d'accès aux documents publics et des modalités pour l'exercer;* »

¹⁸ Principe X, §1, al. ii. de la recommandation (Mesures complémentaires) :
« 1. *Les Etats membres devraient prendre les mesures nécessaires pour: (...)*
ii. *s'assurer que leurs agents publics ont la formation nécessaire concernant leurs devoirs et obligations pour la mise en œuvre de ce droit;* »

¹⁹ Principe X, §2, al. i. de la recommandation (Mesures complémentaires) :
« 2. *A cette fin, les autorités publiques devraient en particulier:*
i. *gérer efficacement leurs documents de façon à les rendre aisément accessibles;* »

- (viii) suivi de procédures claires et établies pour la *conservation et la destruction des documents*²⁰ ;
- (ix) *information* sur les matières ou les activités qui relèvent de la compétence des autorités publiques (par exemple, élaboration de listes ou de registres des documents en leur possession)²¹ ;
- (x) action proactive pour rendre publiques des *informations d'intérêt général*²².

10. Enfin, d'autres dispositions du futur instrument juridique contraignant pourraient être proposées aux Parties sous forme de dispositions « à la carte ».

11. Le DH-S-AC a donc retenu l'idée que les Etats parties seraient incités à aller plus loin que la simple acceptation des standards minimums figurant dans le « noyau dur » du futur instrument juridique contraignant.

12. Le DH-S-AC a considéré, par ailleurs, que le rapport explicatif de l'instrument juridique pourrait apporter des exemples de bonnes pratiques dont les Etats parties seraient incités de s'inspirer. Ces exemples pourraient, notamment, être tirés de la Recommandation Rec(2002)2 et de son exposé de motifs, ainsi que du *Guide sur l'accès aux documents publics*, des réponses apportées au questionnaire sur les pratiques nationales²³ et de toute pratique plus récente.

13. Enfin, le Groupe a pris note du fait que certains systèmes nationaux sont basés sur une reconnaissance du droit à l'accès aux documents publics alors que d'autres sont basés sur une reconnaissance du droit à l'accès aux informations détenues par les autorités publiques. Il a relevé que cet élément peut poser certaines difficultés dans la mise en œuvre des principes reconnus par l'instrument juridique. Le DH-S-AC a considéré par conséquent que l'instrument devra être suffisamment flexible pour que les deux types d'approches puissent être couverts.

²⁰ Principe X, §2, al. ii. de la recommandation (Mesures complémentaires) :

« 2. A cette fin, les autorités publiques devraient en particulier: (...)
ii. *suivre des procédures claires et établies pour la conservation et la destruction de leurs documents;* »

²¹ Principe X, §2, al. iii. de la recommandation (Mesures complémentaires) :

« 2. A cette fin, les autorités publiques devraient en particulier: (...)
iii. *informer, autant que faire se peut, sur les matières ou les activités qui relèvent de leur compétence, par exemple en élaborant des listes ou des registres des documents en leur possession.* »

²² Principe XI de la recommandation (Informations rendues publiques à l'initiative des autorités publiques) :

« *Les autorités publiques devraient, de leur propre initiative et lorsque cela s'avère approprié, prendre les mesures nécessaires pour rendre publiques des informations qu'elles détiennent lorsque la mise à disposition de telles informations est dans l'intérêt de promouvoir la transparence de l'administration et l'efficacité entre les administrations ou encourage la participation éclairée du public dans des questions d'intérêt public.* »

²³ Voir documents DH-S-AC(2004)001, Analyse des réponses au questionnaire sur la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics et DH-S-AC(2004)001add bil, Compilation des réponses au questionnaire.

II. MECANISME DE SUIVI

14. Le DH-S-AC a examiné ce point sous l'angle de la valeur ajoutée qu'un tel mécanisme apporterait à l'instrument juridique contraignant. Le Groupe a estimé que, lors de l'examen de ce point, il faudra garder à l'esprit tant les contraintes budgétaires au sein du Conseil de l'Europe que son impact sur les autorités nationales chargées de la mise en œuvre de la législation interne en matière d'accès aux documents publics.

15. La majorité des experts du DH-S-AC souhaiterait un mécanisme classique présentant la forme d'un comité conventionnel chargé de suivre l'application de l'instrument juridique contraignant. Il est toutefois conscient du coût d'une telle proposition et c'est pour cette raison qu'il a également examiné d'autres alternatives. Ainsi, il a indiqué que le futur instrument pourrait contenir une disposition selon laquelle un rapport serait soumis tous les cinq ans au Comité des Ministres sur l'état d'application de l'instrument.

16. Le DH-S-AC a évoqué des moyens pratiques, complémentaires, à mettre en œuvre pour l'élaboration du rapport quinquennal :

- (a) le maintien d'une réunion annuelle de deux jours à Strasbourg du DH-S-AC afin d'assurer un suivi concret de la mise en œuvre de l'instrument et de coordonner les tâches d'élaboration du rapport quinquennal ;
- (b) la constitution d'un réseau d'experts (nommés par chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe) chargés (i) d'échanger de bonnes pratiques, (ii) d'assister les Etats Parties qui en feraient la demande à faire face à des problèmes spécifiques qu'ils rencontreraient dans la mise en œuvre de l'instrument, et (iii) d'envoyer des éléments pour le rapport. Il pourrait être envisagé qu'ils se réunissent tous les cinq ans à Strasbourg lors de l'adoption du rapport, dans le cadre, par exemple, d'un séminaire ou d'une conférence sur l'accès aux documents publics.

III. FORME JURIDIQUE DE L'INSTRUMENT

17. Une très grande majorité des experts du DH-S-AC a écarté l'idée d'un Protocole additionnel à la CEDH. A la suite d'un échange de vues approfondi avec un représentant du Service du Conseil juridique et du Bureau des traités du Conseil de l'Europe sur les diverses formes envisageables pour le projet d'instrument juridique contraignant²⁴, le DH-S-AC a estimé que l'instrument devrait revêtir la forme d'une convention *sui generis*, comportant notamment :

- un socle minimum de dispositions obligatoires ;
- des dispositions permettant une application plus flexible qui ne préjugent pas des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ;
- des dispositions « à la carte » ;

²⁴ L'analyse faite par ce Service figure au document DH-S-AC(2006)003.

- un mécanisme de suivi pouvant prendre la forme, par exemple, d'un rapport quinquennal / d'une possibilité d'assistance aux Etats Parties qui le souhaiteraient / d'un forum d'échange de bonnes pratiques.

* * *

18. Le DH-S-AC considère que les propositions contenues dans le présent rapport intérimaire constituent un point de départ solide pour l'élaboration d'un projet d'instrument contraignant.

19. En soumettant le présent rapport intérimaire au CDDH, le DH-S-AC estime avoir rempli le mandat reçu.

* * *