



Avis 270 (2008)¹

Projet de convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se félicite du projet de convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, premier instrument juridique international contraignant à reconnaître le droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.
2. L'Assemblée partage pleinement la conviction exprimée dans le rapport explicatif du projet de convention qui souligne que «La transparence des organes de l'Etat est l'un des éléments clés de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui révèle le mieux l'existence ou non d'une société véritablement démocratique et pluraliste, 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».
3. L'existence d'un accès effectif dépend de la nature et de l'étendue des exemptions autorisées; celles-ci doivent être rigoureusement limitées et doivent être interprétées et appliquées *stricto sensu*. Il convient également de prendre en compte les obstacles pratiques qui entravent l'accès aux documents publics, notamment les facteurs temporels, le coût ou toute autre charge. L'Assemblée se félicite de ce que le projet de convention reconnaisse tous ces impératifs.
4. Tout en admettant qu'un texte trop ambitieux que les Etats seraient incapables de signer ou auquel ils ne souhaiteraient pas adhérer n'aurait pas grande utilité, l'Assemblée tient à souligner que le projet de convention ne doit pas rester en deçà des exigences raisonnables dans une société démocratique, gardant à l'esprit que de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe garantissent déjà légalement un accès aux documents publics.
5. L'Assemblée considère que la définition d'«autorités publiques» dans le projet de convention est trop restrictive dans le sens où, mis à part le gouvernement, elle englobe uniquement les fonctions administratives des organes législatifs et judiciaires, et des personnes physiques et morales. L'un des objectifs fondamentaux du droit d'accès à l'information étant de garantir la transparence, il importe que la convention couvre le plus grand nombre d'organes possible, dans la mesure où ils œuvrent dans la sphère publique.
6. L'Assemblée souscrit à l'observation de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle «l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt». Elle recommande donc que la convention fixe un délai pour traiter les demandes.
7. L'Assemblée se félicite de la disposition figurant à l'article 8 du projet de convention, selon laquelle 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

1. *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2008 (36^e séance) (voir [Doc. 11698](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. De Vries). *Texte adopté par l'Assemblée* le 3 octobre 2008 (36^e séance).



impartiale prévue par la loi. Il conviendrait néanmoins de définir plus précisément le champ d'application de cette disposition et de permettre à l'instance chargée d'examiner le recours d'ordonner la divulgation du document public demandé.

8. Etant donné que l'existence d'un droit d'accès effectif exige de trouver le juste équilibre entre de nombreux éléments constitutifs différents et que la suppression d'un seul de ces éléments peut perturber cet équilibre et compromettre le droit d'accès, l'Assemblée estime qu'il ne devrait être admise aucune réserve à la convention.

9. L'Assemblée considère que le projet actuel présente des insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier si l'on veut tirer pleinement parti de l'occasion de consacrer des normes modernes en matière d'accès à l'information dans ce qui sera le premier instrument juridique international contraignant dans ce domaine. L'Assemblée estime que les questions soulevées sont suffisamment importantes pour recommander au Comité des Ministres de renvoyer le projet devant le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) en vue d'un examen plus approfondi de ce qui suit:

9.1. élargir la définition d'«autorités publiques» de façon à ce qu'elle couvre un éventail plus large d'activités de ces dernières et, partant, d'informations communicables;

9.2. fixer un délai pour traiter les demandes;

9.3. clarifier et renforcer la procédure de recours prévue à l'article 8.1.

10. L'Assemblée recommande en outre au Comité des Ministres de modifier le projet de convention comme suit:

10.1. à l'article 1^{er}, avant le premier paragraphe, ajouter un nouveau paragraphe disposant que «La présente convention garantit le droit d'accès aux documents publics détenus par des organismes publics. Tous les documents officiels sont en principe publics et communicables sous réserve, seulement, de la protection d'autres droits et intérêts légitimes»;

10.2. à l'article 9, supprimer l'alinéa (a) et ajouter après «l'exercer» un nouveau paragraphe libellé comme suit: «Elles prennent aussi les mesures appropriées imposant aux autorités publiques de:

[b] [qui deviendra le nouveau (a)]

[c] [qui deviendra le nouveau (b)]

[d] [qui deviendra le nouveau (c)]»;

10.3. après l'article 20, ajouter un nouvel article libellé comme suit: «Aucune réserve n'est admise à la présente convention.»

11. A l'avenir, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à solliciter son avis à un stade plus précoce de la procédure d'adoption des projets de convention, de façon à permettre un véritable dialogue, sans toutefois ralentir plus que de raison l'élaboration de nouvelles conventions.

12. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à l'informer des mesures qu'il aura prises à la suite du présent avis.