ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

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

Voorontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, opgemaakt te Tromsø op 18 juni 2009

PHILIPPE,

FILIP,

ROI DES BELGES,

KONING DER BELGEN,

A tous, présents et à venir,
Salut.

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
Onze Groet.

Sur la proposition de la ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Justice et de la Ministre de l'Intérieur,

Op de voordracht van de minister van Buitenlandse Zaken, van de minister van Justitie en van de minister van Binnenlandse Zaken,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

La ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice et la ministre de l'Intérieur sont chargés de présenter, en Notre nom, à la Chambre des représentants, le projet de loi dont la teneur suit :

De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken zijn ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze Naam bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen :

ARTICLE 1er

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

ARTIKEL 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

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.

Donné à

PAR LE ROI :

La ministre des Affaires étrangères,

Hadja LAHBIB

Le ministre de la Justice

Vincent VAN QUICKENBORNE

ART. 2

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, opgemaakt te Tromsø op 18 juni 2009, zal volkomen gevolg hebben.

Gegeven te

VAN KONINGSWEGE:

De minister van Buitenlandse Zaken,

De minister van Justitie,

.be

La ministre de l'Intérieur,

De minister van Binnenlandse Zaken,

Annelies VERLINDEN

Annexe 1

Serie Verdragen van de Raad van Europa – nr. 205

Verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten

Tromsø, 18.VI.2009

Preambule

De lidstaten van de Raad van Europa en de andere staten die dit verdrag hebben ondertekend,

Overwegende dat het doel van de Raad van Europa is een grotere eenheid tussen zijn leden tot stand te brengen om de idealen en beginselen die hun gemeenschappelijk erfdeel zijn, veilig te stellen en te verwezenlijken;

Indachtig in het bijzonder artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de artikelen 6, 8 en 10 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, het Verdrag van de Verenigde Naties betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Aarhus, 25 juni 1998) en het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van 28 januari 1981 (ETS nr. 108);

Tevens indachtig de Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de vrijheid van meningsuiting en informatie aangenomen op 29 april 1982 en de Aanbevelingen van het Comité van Ministers aan de lidstaten nr. R (81) 19 betreffende de toegang tot informatie in het bezit van overheidsinstanties, nr. R (91) 10 betreffende de mededeling aan derden van persoonsgegevens in het bezit van overheidsinstellingen, nr. R (97) 18 betreffende de bescherming van persoonsgegevens verzameld en verwerkt voor statistische doeleinden, nr. R (2000) 13 betreffende een Europees beleid inzake de toegang tot archieven en Aanbeveling(2002)2 inzake de toegang tot officiële documenten;

Overwegende het belang van de transparantie van de overheid in een pluralistische, democratische samenleving;

Overwegende dat de uitoefening van een recht op toegang tot officiële documenten:

i een bron van informatie levert aan het publiek;

ii het publiek helpt zich een mening te vormen over de toestand van de samenleving en over de overheid;

iii de integriteit, doelmatigheid, doeltreffendheid en verantwoording van de overheid bevordert en aldus bijdraagt tot het versterken van haar legitimiteit;

Bijgevolg overwegende dat alle officiële documenten in beginsel openbaar en mededeelbaar zijn, zulks enkel onder voorbehoud van de bescherming van andere rechten en legitieme belangen,

Zijn overeengekomen als volgt:

Titel I

Artikel 1 – Algemene bepalingen

1 De hierna volgende beginselen zouden moeten worden verstaan onverminderd de nationale wetten en regelgevingen en de internationale verdragen waarin een ruimer recht van toegang tot officiële documenten wordt erkend.

2 Voor de toepassing van dit verdrag wordt verstaan onder:

a i "overheidsinstanties":

1 de regering en de administratie op nationaal, regionaal en lokaal niveau;

2 de wetgevende lichamen en de rechterlijke autoriteiten, voor zover zij administratieve functies vervullen volgens het nationale recht;

3 de natuurlijke personen of rechtspersonen, voor zover zij een administratief gezag uitoefenen.

ii Iedere partij kan, bij de ondertekening of bij de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, door middel van een verklaring gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa, verklaren dat de definitie van de term "overheidsinstanties" tevens een of meer van de volgende elementen omvat:

1 de wetgevende lichamen voor wat hun andere activiteiten betreft;
2 de rechterlijke autoriteiten voor wat hun andere activiteiten betreft;
3 de natuurlijke personen of rechtspersonen, voor zover zij publieke taken uitoefenen of functioneren dankzij publieke geldmiddelen, volgens het nationale recht.

b "officiële documenten": alle informatie neergelegd in welke vorm ook, opgesteld of ontvangen door en in het bezit van overheidsinstanties.

Artikel 2 – Recht op toegang tot officiële documenten

1 Iedere partij waarborgt voor eenieder, zonder enige vorm van discriminatie, het recht om op verzoek toegang te hebben tot officiële documenten in het bezit van overheidsinstanties.

2 Iedere partij neemt, in haar nationale recht, de nodige maatregelen om gevolg te geven aan de in dit verdrag omschreven bepalingen voor toegang tot officiële documenten.

3 Deze maatregelen worden genomen uiterlijk op het tijdstip van de inwerkingtreding van dit verdrag ten aanzien van de betrokken partij.

Artikel 3 – Mogelijke beperkingen inzake de toegang tot officiële documenten

1 Iedere partij kan het recht van toegang tot officiële documenten beperken. De beperkingen worden duidelijk in de wet vastgelegd, zijn noodzakelijk in een democratische samenleving en evenredig met de doelstelling het volgende te beschermen:

a de nationale veiligheid, landsverdediging en externe betrekkingen;

b de openbare veiligheid;

c de voorkoming, opsporing en vervolging van strafrechtelijke activiteiten;

d de tuchtonderzoeken;

e de voogdijopdrachten, de inspectie en de controle door overheidsinstanties;

f de persoonlijke levenssfeer en de andere legitieme particuliere belangen;

g de commerciële en andere economische belangen;

h het economische en monetaire beleid en het wisselkoersbeleid van de staat;

i de gelijkheid van de partijen voor een rechterlijke instantie en de goede werking van justitie;

j het milieu; of

k de beraadslagingen in overheidsinstanties of tussen de overheidsinstanties met betrekking tot het onderzoek van een dossier.

De betrokken staten kunnen bij de ondertekening of bij de neerlegging van hun akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, door middel van een verklaring gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa, verklaren dat communicatie met de regerende familie en haar huishouding of het staatshoofd eveneens onder de mogelijke beperkingen valt.

2 De toegang tot informatie in een officieel document kan worden geweigerd indien de openbaarmaking van die informatie een van de in het eerste lid vermelde belangen schaadt of waarschijnlijk kan schaden, tenzij er een hoger openbaar belang gediend is met de openbaarmaking.

3 De partijen onderzoeken de mogelijkheid om termijnen vast te stellen, na het verstrijken waarvan de in het eerste lid vermelde beperkingen niet meer van toepassing zijn.

Artikel 4 – Aanvragen voor toegang tot officiële documenten

1 De aanvrager van een officieel document is niet verplicht de redenen op te geven waarom hij toegang wenst te hebben tot voornoemd document.

2 De partijen kunnen de aanvragers het recht verlenen om anoniem te blijven, tenzij de openbaarmaking van de identiteit essentieel is om de aanvraag te behandelen.

3 De formaliteiten met betrekking tot de aanvragen zijn beperkt tot wat essentieel is om de aanvraag te kunnen behandelen.

Artikel 5 – Behandeling van de aanvragen voor toegang tot officiële documenten

1 De overheidsinstantie helpt, binnen redelijke grenzen, de aanvrager om het gevraagde officiële document te identificeren.

2 Een aanvraag voor toegang tot een officieel document wordt behandeld door elke overheidsinstantie die dit document in haar bezit heeft. Indien de overheid het gevraagde officiële document niet in haar bezit heeft of indien zij niet gemachtigd is om deze aanvraag te behandelen, verwijst zij voor zover mogelijk de aanvraag of de aanvrager door naar de bevoegde overheid.

3 De aanvragen voor toegang tot officiële documenten worden behandeld op basis van gelijkheid.

4 Elke aanvraag voor toegang tot een officieel document wordt spoedig behandeld. De beslissing wordt zo spoedig mogelijk of binnen een vaste, redelijke en vooraf bepaalde termijn genomen, meegedeeld en uitgevoerd.

5 Een aanvraag voor toegang tot een officieel document kan worden geweigerd:

i indien, ondanks de door de overheid verleende hulp, de aanvraag te vaag blijft om de identificatie van het gezochte officiële document mogelijk te maken; of

ii indien de aanvraag kennelijk onredelijk is.

6 De overheidsinstantie die toegang tot het geheel of een deel van een officieel document weigert, geeft de redenen op waarop de weigering is gebaseerd. De aanvrager heeft het recht om, op verzoek, de schriftelijke verantwoording van de weigering van deze overheidsinstantie te ontvangen.

Artikel 6 – Vormen van toegang tot officiële documenten

1 Wanneer toegang tot een officieel document werd verleend, heeft de aanvrager het recht om ervoor te kiezen het origineel of een afschrift te raadplegen, of om een afschrift ervan te ontvangen in om het even welke beschikbare vorm of beschikbare formaat van zijn of haar keuze, tenzij deze voorkeur niet redelijk is.

2 Indien een beperking van toepassing is op een deel van de informatie in een officieel document, geeft de overheidsinstantie toegang tot de resterende informatie die het bevat. Elke weglating wordt duidelijk aangegeven. De toegang kan evenwel worden geweigerd indien de gezuiverde versie van het aangevraagde document misleidend of inhoudsloos is, of indien het ter beschikking stellen van wat rest van het document een kennelijk onredelijke last is voor de overheid.

3 De overheidsinstantie kan toegang verlenen tot een officieel document door de aanvrager door te verwijzen naar makkelijk toegankelijke alternatieve bronnen.

Artikel 7 – Kosten voor toegang tot officiële documenten

1 Het consulteren van een officieel document in de kantoren van een overheidsinstantie is gratis. Dat verbiedt de partijen niet om de prijs te bepalen van de daartoe door de archieven en musea geleverde diensten.

2 De afgifte van een kopie van een officieel document kan aan de aanvrager worden aangerekend tegen een redelijke prijs die de werkelijke reproductie- en distributiekosten niet mag overschrijden. De tarieven worden bekendgemaakt.

Artikel 8 – Recht van beroep

1 Een aanvrager van wie de aanvraag voor toegang tot een officieel document, uitdrukkelijk of stilzwijgend, geheel of gedeeltelijk, werd geweigerd, heeft toegang tot een herzieningsprocedure bij een rechtbank of een andere in de wet ingestelde onafhankelijke en onpartijdige instantie.

2 Een aanvrager heeft steeds toegang tot een heroverwegingsprocedure die snel en niet kostbaar is door een overheid of tot een beroepsprocedure, zulks overeenkomstig lid 1.

Artikel 9 – Aanvullende maatregelen

De partijen stellen het publiek in kennis van zijn recht op toegang tot officiële documenten en van de nadere regels om dit recht uit te oefenen. Zij nemen ook passende maatregelen om:

a overheidsinstanties hun taken en verplichtingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van dit recht bij te brengen;

b informatie te verstrekken over de aangelegenheden of activiteiten die onder hun bevoegdheid ressorteren;

c hun documenten op doeltreffende wijze te beheren, zodat zij makkelijk toegankelijk zijn; en

d duidelijke en vastgelegde procedures te volgen voor de bewaring en de vernietiging van hun documenten.

Artikel 10 – Op initiatief van de overheid openbaar gemaakte documenten

Op eigen initiatief en indien zulks gepast is, neemt een overheidsinstantie de nodige maatregelen om de officiële documenten die in haar bezit zijn ter beschikking te stellen in het belang van het bevorderen van de transparantie en de doeltreffendheid van de administratie en om aan te moedigen dat het publiek op geïnformeerde wijze participeert in aangelegenheden van algemeen belang.

Titel II

Artikel 11 – Groep van Specialisten inzake de toegang tot officiële documenten

1 Een Groep van Specialisten inzake de toegang tot officiële documenten komt ten minste eenmaal per jaar samen om toe te zien op de tenuitvoerlegging van dit verdrag door de partijen, en inzonderheid:

a verslagen voor te leggen over de geschiktheid van de door de partijen in rechte en in de praktijk genomen maatregelen om gevolg te geven aan de in het verdrag omschreven bepalingen;

b i advies uit te brengen over elke vraag over de toepassing van het verdrag;

ii voorstellen te doen om het daadwerkelijke gebruik en de daadwerkelijke toepassing van dit verdrag te bevorderen of te verbeteren, daaronder begrepen het in kaart brengen van enig probleem daarover;

iii informatie uit te wisselen en verslagen op te stellen over belangrijke juridische, politieke of technische ontwikkelingen;

iv voorstellen te doen aan de Vergadering van Partijen voor de wijziging van dit verdrag;

v zijn advies te formuleren over enig overeenkomstig artikel 19 gedaan voorstel tot wijziging van dit verdrag.

2 De Groep van Specialisten kan het maatschappelijk middenveld om informatie en advies verzoeken.

3 De Groep van Specialisten is samengesteld uit minimaal 10 leden en maximaal 15 leden. De leden worden door de Vergadering van Partijen voor een periode van vier jaar, eenmaal verlengbaar, gekozen uit een lijst van deskundigen, waarbij iedere partij er twee voordraagt. Zij worden gekozen uit zeer integere personen die erkend zijn wegens hun bekwaamheid in de toegang tot officiële documenten. Er kan maximaal één lid worden gekozen uit de door iedere partij voorgedragen lijst van deskundigen.

4 De leden van de Groep van Specialisten zetelen in eigen naam, zijn onafhankelijk en onpartijdig bij de uitoefening van hun functies en krijgen geen enkele onderrichting van de regeringen.

5 Het Comité van Ministers bepaalt de verkiezingsprocedure van de leden van de Groep van Specialisten, na overleg met de partijen bij het verdrag en na verkrijging van hun unanieme instemming, binnen een termijn van een jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van dit verdrag. De Groep van Specialisten stelt zijn eigen procedureregels vast.

Artikel 12 – Vergadering van Partijen

1 De Vergadering van Partijen is samengesteld uit één vertegenwoordiger per partij.

2 De Vergadering van Partijen komt samen om:

a de verslagen, adviezen en voorstellen van de Groep van Specialisten te onderzoeken;

b voorstellen en aanbevelingen te doen aan de partijen;

c voorstellen te doen tot wijziging van dit verdrag overeenkomstig artikel 19;

d zijn advies te geven over enig overeenkomstig artikel 19 gedaan voorstel tot wijziging van dit verdrag.

3 De Vergadering van Partijen wordt bijeengeroepen door de secretaris-generaal van de Raad van Europa binnen een termijn van een jaar na de inwerkingtreding van dit verdrag om de leden van de Groep van Specialisten te kiezen. Zij komt daarna ten minste om de vier jaar samen en in elk geval telkens als de meerderheid van de partijen, het Comité van Ministers of de secretaris-generaal van de Raad van Europa daarom verzoekt. De Vergadering van Partijen stelt haar eigen procedureregels vast.

4 Na afloop van iedere samenkomst legt de Vergadering van Partijen een activiteitenverslag voor aan het Comité van Ministers.

Artikel 13 – Secretariaat

De Vergadering van Partijen en de Groep van Specialisten worden bij de uitoefening van hun uit deze titel voortvloeiende functies bijgestaan door het secretariaat van de Raad van Europa.

Artikel 14 – Voorlegging van verslagen

1 Binnen een periode van één jaar na de inwerkingtreding van dit verdrag in een verdragsluitende partij bezorgt deze laatste de Groep van Specialisten een verslag met volledige informatie over de wetgevende en andere maatregelen die zij heeft genomen om gevolg te geven aan de bepalingen van dit verdrag.

2 Vervolgens bezorgt iedere partij de Groep van Specialisten vóór iedere samenkomst van de Vergadering van Partijen een bijwerking van de in lid 1 vermelde informatie.

3 Iedere partij bezorgt de Groep van Specialisten ook elke informatie die zij vraagt om haar taken te vervullen.

Artikel 15 – Openbaarmaking

De door de partijen aan de Groep van Specialisten voorgelegde verslagen, de verslagen, voorstellen en adviezen van de Groep van Specialisten en de activiteitenverslagen van de Vergadering van Partijen worden openbaar gemaakt.

Titel III

Artikel 16 – Ondertekening en inwerkingtreding van het verdrag

1 Dit verdrag staat open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa.

2 Dit verdrag moet worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden neergelegd bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

3 Dit verdrag treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop tien lidstaten van de Raad van Europa hun instemming door het verdrag gebonden te worden in overeenstemming met de bepalingen van het tweede lid tot uitdrukking hebben gebracht.

4 Voor iedere ondertekenende staat die op een later tijdstip zijn instemming door dit verdrag gebonden te worden tot uitdrukking brengt, treedt het in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop hij zijn instemming door dit verdrag gebonden te worden in overeenstemming met de bepalingen van het tweede lid tot uitdrukking heeft gebracht.

Artikel 17 – Toetreding tot het verdrag

1 Na de inwerkingtreding van dit verdrag kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, in overleg met de partijen bij het verdrag en na verkrijging van hun unanieme instemming, staten die geen lid zijn van de Raad van Europa of internationale organisaties verzoeken toe te treden tot dit verdrag. Het besluit wordt genomen met de in artikel 20.d van het Statuut van de Raad van Europa bepaalde meerderheid en met eenparigheid van stemmen van de vertegenwoordigers van de partijen die gerechtigd zijn zitting te hebben in het Comité van Ministers.

2 Ten aanzien van staten of internationale organisaties die overeenkomstig het eerste lid toetreden tot dit verdrag, treedt het in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop de akte van toetreding bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa is neergelegd.

Artikel 18 – Territoriale toepassing

1 Iedere staat kan bij de ondertekening of bij de neerlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding het grondgebied of de grondgebieden aanwijzen waarop dit verdrag van toepassing is.

2 Iedere staat kan daarna, te allen tijde, door middel van een verklaring gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa de toepassing van dit verdrag uitbreiden tot enig ander in de verklaring aangewezen grondgebied waarvan hij de internationale betrekkingen behartigt. Ten aanzien van een dergelijk grondgebied treedt het verdrag in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop de secretaris-generaal de verklaring heeft ontvangen.

3 Enige overeenkomstig de vorige twee leden gedane verklaring kan ten aanzien van ieder in die verklaring aangewezen grondgebied worden ingetrokken door middel van een kennisgeving gericht aan de secretaris-generaal. De intrekking wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop de secretaris-generaal de kennisgeving heeft ontvangen.

Artikel 19 – Wijzigingen van het verdrag

1 Wijzigingen van dit verdrag kunnen door elke partij, het Comité van Ministers van de Raad van Europa, de Groep van Specialisten of de Vergadering van Partijen worden voorgesteld.

2 Voorstellen tot wijziging worden door de secretaris-generaal van de Raad van Europa aan de partijen meegedeeld.

3 Elke wijziging wordt meegedeeld aan de Vergadering van Partijen die, na de Groep van Specialisten te hebben geraadpleegd, haar advies over de voorgestelde wijziging voorlegt aan het Comité van Ministers.

4 Het Comité van Ministers onderzoekt de voorgestelde wijziging en elk door de Vergadering van Partijen voorgelegd advies en kan overgaan tot goedkeuring van de wijziging.

5 De tekst van elke door het Comité van Ministers overeenkomstig het vierde lid goedgekeurde wijziging wordt ter aanvaarding aan de partijen overgezonden.

6 Elke overeenkomstig het vierde lid goedgekeurde wijziging treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van een maand na de datum waarop alle partijen de secretaris-generaal ervan in kennis hebben gesteld dat zij de wijziging aanvaarden.

Artikel 20 - Verklaringen

Iedere partij kan bij de ondertekening of bij de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding een of meer van de in de artikelen 1.2, 3.1 en 18 bedoelde verklaringen afleggen. Zij stelt de secretaris-generaal van de Raad van Europa in kennis van enige wijziging van deze informatie.

Artikel 21 – Opzegging

1 Iedere partij kan dit verdrag te allen tijde opzeggen door middel van een kennisgeving gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

2 De opzegging wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van zes maanden na de datum waarop de secretaris-generaal de kennisgeving heeft ontvangen.

Artikel 22 - Kennisgeving

De secretaris-generaal van de Raad van Europa geeft de lidstaten van de Raad van Europa en elke staat en internationale organisatie die tot dit verdrag zijn toegetreden of zijn verzocht tot dit verdrag toe te treden, kennis van:

a enige ondertekening;

b de neerlegging van enige akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding;

c elke datum van inwerkingtreding van dit verdrag in overeenstemming met de artikelen 16 en 17;

d enige overeenkomstig de artikelen 1.2, 3.1 en 18 gedane verklaring;

e elke andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot dit verdrag.

Ten blijke waarvan de ondergetekenden, daartoe naar behoren gemachtigd, dit verdrag hebben ondertekend.

Gedaan te Tromsø op 18 juni 2009 in de Engelse en de Franse taal, zijnde beide teksten gelijkelijk authentiek, in één enkel exemplaar, dat zal worden neergelegd in het archief van de Raad van Europa. De secretaris-generaal van de Raad van Europa doet een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift toekomen aan iedere lidstaat van de Raad van Europa en aan elke staat en internationale organisatie die is verzocht tot dit verdrag toe te treden.

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

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

Tromsø, 18.VI.2009

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.

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.

Voorontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, opgemaakt te Tromsø op 18 juni 2009

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dames en heren,

De regering heeft de eer u het Verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, opgemaakt te Tromsø op 18 juni 2009, ter instemming voor te leggen.

2. Algemene toelichting

a. Achtergrond

Openbaarheid van bestuur is een kenmerk van goed bestuur en van een democratische en pluralistische maatschappij. Het versterkt de legitimiteit van de overheid en het vertrouwen dat de burgers hebben in die overheid. Al vrij vlug nadat het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) tot stand was gebracht, gingen dus stemmen op om ook de openbaarheid van bestuur binnen de lidstaten van de Raad van Europa een plaats te geven. Zo nam het Comité van Ministers van de lidstaten van de Raad van Europa reeds in 1981 de aanbeveling inzake de toegang tot overheidsinformatie aan. Een jaar later volgde de Verklaring van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de vrijheid van meningsuiting en informatie. Ook in de jaren die volgden, werden nog andere instrumenten aangenomen, zij het minder juridisch, maar vooral politiek van aard.

De eerste sporen van de openbaarheid van bestuur vinden we terug in de Noordse landen en het zijn vooral die landen die een pleidooi hielden om de openbaarheid van bestuur te veralgemenen binnen Europa. Dit ging aanvankelijk vrij langzaam, maar geleidelijk breidde dit recht zich uit binnen heel wat landen van West-Europa. Eind jaren '80 – begin jaren '90 werkten de nieuwe democratieën van Midden- en Oost-Europa al heel snel een openbaarheidswetgeving uit om hun toewijding aan de democratie te benadrukken. Daarna volgden nog een aantal achtergebleven landen in West-Europa.

Ondertussen heeft de openbaarheid van bestuur zijn weg gevonden in de meeste landen wereldwijd.

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

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement a l'honneur de soumettre à votre assentiment la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, faite à Tromsø le 18 juin 2009.

2. Exposé général

a. Rétroactes

La publicité de l'administration est une 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 Etats membres du Conseil de l'Europe. Ainsi, dès 1981, le Comité des Ministres des Etats 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. À la fin des années 1980 – au début des années 1990, 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 la plupart des pays du monde entier.

b. Totstandkoming van het verdrag

De eerste teksten van de Raad van Europa met betrekking tot de openbaarheid van bestuur waren heel beperkt van aard. Pogingen om uit artikel 10 EVRM een recht van toegang tot documenten af te leiden, werden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tot vrij recent afgeblokt. Om die reden ontstond de nood om een meer uitgewerkte tekst op te stellen. Na heel wat jaren voorbereiding werd finaal Aanbeveling 2002(2) inzake de toegang tot officiële documenten op 21 februari door het Comité van Ministers aangenomen. In die aanbeveling wordt uitdrukkelijk gewezen op het belang van transparantie van de overheidsadministratie en beschikbaarheid van informatie van algemeen belang in een pluralistische democratische samenleving. Hoewel het 'slechts' om een aanbeveling gaat, werden in deze aanbeveling al de contouren uitgetekend waaraan het recht van toegang moet voldoen en welke verplichtingen daaruit voortvloeien voor overheden. Deze aanbeveling werd het uitgangspunt voor het voorliggende Verdrag, samen met de rechtspraktijk in de verschillende landen die deel uitmaken van de Raad van Europa. De Werkgroep van deskundigen inzake de toegang tot officiële informatie, een ad hoc werkgroep, bleef echter ook actief na het uitwerken van de aanbeveling en werd belast met het uitwerken van een toelichting bij Aanbeveling 2002(2).

Na de uitwerking van de aanbeveling kreeg het Directiecomité voor Mensenrechten (CDDH) de opdracht de mogelijkheid te onderzoeken om, op basis van de aanbeveling en rekening houdend met de verschillende nationale wetgevingen, een juridisch bindende tekst uit te werken en vervolgens de aard van de juridisch bindende tekst te preciseren. Die taak werd toevertrouwd aan de Werkgroep van deskundigen inzake de toegang tot officiële informatie (DH-S-AC) waar België gedurende jaren het voorzitterschap van waarnam. De Werkgroep van deskundigen kwam tot volgende aanbevelingen:

- er tekent zich een meerderheid af om tot een juridisch bindende tekst te komen die de openbaarheid van bestuur als mensenrecht erkent;
- die juridisch bindende tekst neemt het best de vorm aan van een afzonderlijk verdrag;
- binnen de lidstaten bestaat een ruime mate van diversiteit die in rekening moet worden genomen, zodat een juridisch bindende tekst voldoende flexibiliteit moet bevatten.

Het CDDH volgde de Werkgroep van deskundigen die daarop het mandaat verkreeg om volgende opdrachten uit te voeren:

- het uitwerken van een ontwerp van verdrag;

b. Gestation de la Convention

Les premiers textes du Conseil de l'Europe concernant la publicité de l'administration étaient très limités de nature. Jusque dans un passé assez récent, la Cour européenne des droits de l'homme bloquait toute tentative de déduire de l'article 10 de la CEDH un droit d'accès aux documents. C'est ainsi que la nécessité de rédiger un texte plus élaboré s'est fait sentir. Après de nombreuses années de préparation, la Recommandation 2002(2) sur l'accès aux documents publics a enfin été adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002. Cette recommandation souligne expressément l'importance de la transparence de l'administration publique et de la disponibilité de l'information d'intérêt général dans une société démocratique pluraliste. Bien qu'il ne s'agisse "que" d'une recommandation, on y retrouve tous les contours dans lesquels le droit d'accès doit s'inscrire ainsi que les obligations qui en découlent pour les autorités. Cette recommandation a été le point de départ de la présente Convention, ainsi que la pratique juridique des différents pays qui font partie du Conseil de l'Europe. Le Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics, un groupe de travail ad hoc, est resté actif même après la rédaction de la recommandation et a été chargé d'élaborer un rapport explicatif sur la Recommandation R 2002(2).

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

- une majorité se dessine en faveur d'un texte contraignant sur le plan juridique qui reconnaisse la publicité de l'administration comme un droit humain ;
- il est préférable que ce texte contraignant sur le plan juridique prenne la forme d'une convention distincte ;
- les Etats 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 ;

- het uitwerken van een verklarende toelichting bij het verdrag.

Begin 2008 beëindigde de Werkgroep van deskundigen haar activiteiten en het ontwerp van Verdrag werd ter discussie aan het CDDH voorgelegd. Tijdens de vergadering van het CDDH die plaatsvond van 25 tot 28 maart 2008 werd het ontwerp van Verdrag unaniem goedgekeurd. Sommige landen wensten verdergaande bepalingen, maar de tekst bleek op zich geen weerstand op te roepen. Er werd wel gediscussieerd over artikel 19, dat bepaalt op welke wijze wijzigingen aan het Verdrag kunnen worden aangebracht. Nadat het voor opmerkingen werd voorgelegd aan de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, werd de verdragstekst op 27 november 2008 door het Comité van Ministers aangenomen. België was één van de eerste acht landen die het Verdrag ook meteen ondertekenden.

c. Doel en inhoud van het Verdrag

Dit Verdrag beoogt een leemte op te vullen in het mensenrechtenkader dat door de Raad van Europa is uitgewerkt. Dit bleek nodig, omdat het Europees Hof een dergelijk algemeen recht niet meteen afleidde uit artikel 10 EVRM.

Met dit Verdrag wordt een algemeen recht op toegang tot documenten in het bezit van de overheid gegarandeerd. Niet enkel het principe zelf, maar evenzeer de grenzen waarbinnen dit recht kan worden uitgeoefend, worden omschreven. Het Verdrag vormt een basiskader waaraan het recht van toegang tot overheidsdocumenten moet voldoen. Het Verdrag vormt geen belemmering voor landen die verder willen gaan om in functie van andere evoluties, zoals e-government, de openbaarheid van overheidsdocumenten verder uit te bouwen.

Het Verdrag bestaat uit drie onderdelen: het eerste gedeelte bevat de algemene bepalingen, de omschrijving van het recht, de mogelijke beperkingen op het recht, de behandeling van aanvragen, de vormen van toegang, de kosten verbonden aan de toegang, de beroepsmogelijkheden, aanvullende maatregelen en de actieve openbaarmaking. Het tweede gedeelte organiseert de opvolging van de verdragsbepalingen op het niveau van de Raad van Europa, waarbij de Groep van Specialisten inzake de toegang tot officiële documenten functioneert als opvolgingsmechanisme van het Verdrag en de rol van de Vergadering van Partijen en de rol tussen beide organen worden geregeld en uiteengezet. Het derde gedeelte behandelt de ondertekening en inwerkingtreding van het Verdrag, de toetreding tot het Verdrag, de territoriale toepassing, de wijzigingen van het Verdrag, de mogelijkheid van verklaringen bij het Verdrag, de opzegging door een Partij en de kennisgeving.

- rédaction d'une déclaration interprétative relative à cette convention.

Début 2008, le Groupe de spécialistes a achevé ses travaux et le projet de Convention a été soumis au CDDH pour discussion. Le projet de Convention a été approuvé à l'unanimité lors de la session du CDDH qui s'est déroulée du 25 au 28 mars 2008. Quelques pays souhaitaient des dispositions plus poussées mais il s'est avéré que le texte n'a en soi pas suscité d'opposition. L'article 19, qui établit comment des modifications peuvent être apportées à la Convention, a néanmoins fait l'objet d'un débat. Après avoir été soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour commentaire, le texte de la Convention a été adopté par le Comité des Ministres le 27 novembre 2008. La Belgique a été un des huit premiers pays à avoir immédiatement signé la Convention.

c. Objet et contenu de la Convention

La présente Convention entend combler une lacune dans le cadre des droits de l'homme qui a été développé par le Conseil de l'Europe. C'était nécessaire parce que la Cour européenne ne déduisait pas directement un tel droit général de la lecture de l'article 10 de la CEDH.

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.

De wijze waarop het Verdrag vormt geeft aan de openbaarheid van bestuur sluit erg nauw aan bij de wijze waarop in België de openbaarheid van bestuur vorm heeft gekregen: de uitoefening ervan in functie van algemene principes en met uitzonderingsgronden die vooral bepaalde belangen beschermen en werken met beoordelingsmechanismen zoals de algemeen belangtest en de schadetest, zodat in concrete gevallen op basis van een concrete motivering kan worden geoordeeld of bepaalde informatie in een document omwille van wettelijk beschermde belangen aan de openbaarmaking moet worden onttrokken, rekening houdend met het moment waarop de toegang wordt gevraagd.

d. Openbaarheid van bestuur in België

Samen met een reeks andere maatregelen heeft de federale wetgever de openbaarheid van bestuur in artikel 32 van de Grondwet tot een grondrecht verheven. Waar vroeger slechts datgene openbaar was waarin de wetgeving voorzag, is nu in principe elk bestuursdocument van nature openbaar, tenzij bij wet, decreet of ordonnantie bepaalde uitzonderingen de openbaarmaking verhinderen op een manier die beperkt is in de tijd. Bovendien maakt de openbaarheid van bestuur in België het voorwerp uit van een bevoegdheidsverdelende regel, waaraan zowel de federale wetgever als de gemeenschaps- en gewestwetgevers op dit vlak een bevoegdheid in deze materie ontlenen. Van bij aanvang bevestigde de grondwetgever het universele karakter van het recht dat hij had ingeschreven en bijgevolg ook de aanspraak van de openbaarheid van bestuur als mensenrecht.

De federale wetgever heeft de openbaarheid van bestuur uitgewerkt in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, in de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten en in de wet van 5 augustus 2006 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Voor wat betreft de toegang tot milieu-informatie heeft de federale wetgever ook de implementatie gerealiseerd van Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad en van de eerste pijler van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, het zogenoemde Verdrag van Aarhus, afgesloten in de schoot van de VN/ECE. Dit Verdrag werd op 25 juni 1998 ondertekend en trad voor België in werking op 21 april 2003.

De werking van de openbaarheidswetgeving wordt op het federale niveau ondersteund door twee commissies, enerzijds de Commissie voor de toegang tot en het

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

d. Publicité de l'administration en Belgique

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

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

Le fonctionnement de la législation relative à la publicité est soutenu au niveau fédéral par deux commissions, la Commission de l'accès aux et de la réutilisation des

hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur en de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie. Beide instellingen hebben een dubbele functie: enerzijds spelen ze een rol in de administratieve beroepsprocedure, anderzijds vervullen ze een ondersteunende rol via hun adviesfunctie ten aanzien van besturen, de regering en het parlement. Via een website bieden de commissies zowel een overzicht van de wettelijke en reglementaire bepalingen m.b.t. de federale openbaarheidsregelgeving en een bespreking van deze wetgeving als praktische informatie voor de gebruiker en de besturen, alsook de respectieve adviezen en beslissingen.

De federale openbaarheidswetgeving is grotendeels in overeenstemming met de bepalingen van het nieuwe Verdrag.

3. Artikelsgewijze toelichting van het Verdrag

Naast een verwijzing naar de voorgaande internationale verdragen en andere internationale bronnen inzake de erkenning van een recht op toegang tot documenten in het bezit van de overheid, verduidelijkt de preambule het belang van transparantie in een pluralistische democratische samenleving. De erkenning van het recht op toegang tot officiële documenten draagt daartoe bij. Ze is een sleutelelement van goed bestuur en een indicator of een samenleving democratisch en pluralistisch is. Het recht van toegang tot officiële documenten is essentieel voor de zelfontwikkeling van mensen en de bevolking en voor de uitoefening van de fundamentele mensenrechten. De uitoefening van het recht inzake de toegang tot officiële documenten is een informatiebron voor het publiek en helpt mensen om zich een mening te vormen over de maatschappij en de overheid. De toegang tot officiële documenten bevordert ook de integriteit, de doelmatigheid, doeltreffendheid en verantwoording van de overheid. Ze draagt zo bij tot de versterking van de legitimiteit van de overheid en tot meer vertrouwen in de overheid.

Titel I

Artikel 1 – Algemene bepalingen

In het eerste artikel wordt duidelijk gemaakt dat geen van de verdragsbepalingen verhindert dat een Partij bij het Verdrag het recht van toegang tot officiële documenten ruimer invult dan wat het Verdrag bepaalt. Evenmin kunnen de verdragsbepalingen zo worden uitgelegd dat ze afbreuk doen aan internationale verdragen waarin een ruimer recht van toegang tot officiële documenten wordt erkend.

documents administratifs, section publicité de l'administration, et la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales. Ces deux commissions ont une double fonction: d'une part, elles jouent un rôle dans la procédure de recours administratif et, d'autre part, elles exercent une mission de soutien via leur fonction d'avis à l'égard des administrations, du gouvernement et du parlement. Les commissions offrent sur un site internet une vue d'ensemble des dispositions légales et réglementaires fédérales en matière de publicité et un commentaire de cette législation ainsi que des informations pratiques destinées à l'utilisateur et aux administrations, les avis et les décisions respectives.

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

3. Commentaires des articles 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. Le droit d'accès aux documents publics est essentiel pour l'épanouissement des personnes et de la population et pour l'exercice des droits de l'homme fondamentaux. L'exercice du droit d'accès aux documents publics fournit une source d'information au public et aide celui-ci à se former une opinion sur l'état de la société et sur les autorités publiques. L'accès aux documents publics favorise l'intégrité, le bon fonctionnement, l'efficacité et la responsabilité des autorités publiques. Il contribue ainsi à affirmer la légitimité de celles-ci et à renforcer la confiance à leur égard.

Titre I

Article 1 - Dispositions générales

Le premier article précise 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.

Vervolgens bevat het Verdrag een omschrijving van de twee begrippen die essentieel zijn voor de omschrijving van het persoonlijk en materieel toepassingsgebied, i.e.: overheidsinstanties, enerzijds en officiële documenten, anderzijds.

De verplichtingen die het Verdrag bevat gelden ten aanzien van overheidsinstanties. Dit begrip omvat de regering en de administratie op nationaal, regionaal en lokaal vlak; de wetgevende lichamen en de rechterlijke autoriteiten, voor zover zij administratieve functies vervullen, en de natuurlijke en rechtspersonen voor zover zij een administratief gezag uitoefenen. Elke Partij kan op het ogenblik van de ondertekening van het Verdrag of de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, een verklaring afleggen waarin ze stelt dat ze het toepassingsgebied wenst uit te breiden, zodat de wetgevende lichamen, de rechterlijke instanties of/en natuurlijke of rechtspersonen die openbare taken vervullen of met openbare middelen werken volledig onder het toepassingsgebied vallen. De partijen zijn er niet toe gehouden één wetgeving uit te werken, maar kunnen deze openbaarheidsverplichtingen ook in meerdere wetgevingen invoegen.

Voor het begrip "officiële documenten" werd gekozen voor een van de gebruikte techniek onafhankelijke definitie, zoals trouwens ook in het Belgische recht het geval is voor het begrip "bestuursdocument". Het slaat op alle informatie in welke vorm ook, die wordt opgesteld of ontvangen door en in het bezit is van overheidsinstanties.

Artikel 2 – Recht op toegang tot officiële documenten

Elke Partij dient ervoor te zorgen dat iedereen ongeacht zijn redenen of intenties het recht heeft om op verzoek toegang tot officiële documenten in het bezit van overheidsinstanties te krijgen. Dit moet gebeuren zonder enige vorm van discriminatie. De aanvragers mogen de ontvangen informatie voor elk wettig doel gebruiken, ongeacht hun intentie. Elke Partij treft hiertoe in haar intern recht de nodige maatregelen. Dit kan gebeuren in één wet, maar ook in verschillende wetgevingen. Deze maatregelen moeten uiterlijk bij de inwerkingtreding van het Verdrag worden genomen.

Artikel 3 – Mogelijke beperkingen inzake de toegang tot officiële documenten

De Partijen kunnen het recht van toegang tot officiële documenten beperken. Beperkingen inzake het recht op toegang tot officiële documenten zijn evenwel enkel toegelaten in de mate dat zij de bescherming van de in paragraaf 1 van artikel 3 vermelde belangen beogen. Omdat het fundamentele principe het recht op toegang

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

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

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

Article 2 - Droit d'accès aux documents publics

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

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

Les Parties peuvent limiter le droit d'accès aux documents publics. Les limitations au droit d'accès aux documents publics ne sont toutefois permises que dans la mesure où elles visent à protéger certains intérêts mentionnées dans la liste reprise au paragraphe 1 de l'article 3. Puisque le principe fondamental est le droit

tot documenten is, moet elke beperking hiervan duidelijk in de wet zijn vastgelegd, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en evenredig zijn met het doel andere rechten en legitieme belangen te beschermen. :
De lijst van paragraaf 1 van artikel 3 is exhaustief. De beperkingen hebben betrekking op de inhoud van het document en de aard van de informatie. Niets belet een verdragspartij om in haar nationale wetgeving minder beperkingen op te nemen of de beperkingen strikter te omschrijven, met het oog op het verlenen van een ruimere toegang tot officiële documenten. Naar de geest van het Verdrag wordt in de ruimst mogelijke mate toegang tot officiële documenten verleend, en wordt die toegang niet verhinderd door een onjuiste toepassing van één van de in artikel 3 voorziene beperkingen.

De voorziene beperkingen zijn de volgende :

- de nationale veiligheid, de landsverdediging en de externe betrekkingen te beschermen; het begrip nationale veiligheid moet behoedzaam worden gebruikt, het mag niet worden misbruikt om informatie te beschermen die schendingen van de mensenrechten, corruptie bij de overheid, administratieve fouten of informatie die nadelig is voor overheidsambtenaren of -instanties aan het licht zou kunnen brengen;

- de openbare veiligheid te beschermen, bijvoorbeeld door de ontsluiting van documenten betreffende veiligheidssystemen van gebouwen en communicatie te verbieden;

- de voorkoming, de opsporing en de vervolging van criminele activiteiten te verzekeren: vrije toegang tot deze documenten zou bijvoorbeeld lopende onderzoeken kunnen schaden of kunnen leiden tot de vernietiging van bewijsmateriaal;

- de tuchtonderzoeken binnen de overheidsdiensten;

- de voogdijopdrachten, de inspectie en de controle door de overheidsinstanties te beschermen, bijvoorbeeld op het vlak van lopende belastingcontroles, school- en universiteitsexamens of inspecties door de arbeidsinspectie, de sociale diensten of de diensten verantwoordelijk voor gezondheid of leefmilieu,;

- de persoonlijke levenssfeer en andere legitieme particuliere belangen te beschermen: de officiële documenten kunnen persoonlijke of privégegevens bevatten, zoals het strafblad of het medische dossier; de bescherming van deze belangen kan voorrang hebben op de verspreiding van de informatie vervat in het document;

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 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.

- de commerciële en andere economische belangen te beschermen, privé of publiek, in het bijzonder om de aantasting van de concurrentie- of onderhandelingspositie te voorkomen;

- het economische, monetaire en wisselkoersbeleid van de staat te beschermen: een dergelijke bescherming kan noodzakelijk zijn in het kader van renteschommelingen of gevoelige marktinformatie;

- de gelijkheid van de partijen voor een rechterlijke instantie en de goede werking van de justitie te beschermen: deze beperking vindt haar oorsprong in artikel 6 van het EVRM dat het recht op een eerlijk proces waarborgt;

- het leefmilieu te beschermen waardoor de overheid een doeltreffend milieubeleid kan voeren; de beperking moet de verspreiding vermijden van informatie over de vindplaats van beschermde dieren en planten; om deze te beschermen. Deze beperking is gebaseerd op artikel 4, paragraaf 4 (h) van het Aarhus-verdrag.

- de beraadslaging in de schoot van of tussen de overheden met betrekking tot een dossier om de vertrouwelijkheid van een procedure te beschermen

De Partijen kunnen verder ook door middel van een verklaring meedelen dat de communicatie met het koningshuis of het staatshoofd eveneens onder de beperkingen valt.

In paragraaf 2 van artikel 3 worden twee belangrijke beginselen geformuleerd, namelijk het beginsel van de risicobeoordeling en het beginsel van de belangenafweging tussen het belang van publieke toegang tot officiële documenten en het belang dat door deze beperking wordt beschermd.

Als de publieke toegang tot een officieel document geen afbreuk doet aan één van de in paragraaf 1 vermelde belangen, mag de toegang tot dat document niet worden beperkt. Als de publieke toegang tot een document één van deze belangen kan schaden, moet het document desalniettemin toch openbaar worden gemaakt als het belang van publieke toegang tot het document zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

De risicobeoordeling en de belangenafweging kan geval per geval geschieden (*in concreto*) of door de wetgever die zich hiervoor baseert op de wijze waarop de beperkingen zijn geformuleerd (*in abstracto*).

- 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'Etat : 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'Etat constituent également une exception.

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

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*).

Het resultaat van de risicobeoordeling hangt nauw samen met het verstrijken van de tijd. Voor sommige beperkingen leiden bepaalde gebeurtenissen onvermijdelijk tot de beëindiging van de beperking. In andere gevallen kan het verstrijken van de tijd de schade als gevolg van de openbaarmaking van de informatie verminderen.
In paragraaf 3 wordt verwezen naar de plicht voor de verdragspartijen om de mogelijkheid te onderzoeken om maximumtermijnen vast te leggen inzake de beperkingen op het recht op toegang tot officiële documenten. De toegang mag nooit meer worden geweigerd na het verstrijken van de hiertoe bij wet bepaalde termijn.

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.

Artikel 4 – Aanvragen voor toegang tot officiële documenten

De aanvrager hoeft geen reden te geven waarom hij zijn recht van toegang wenst uit te oefenen. In principe zijn anonieme aanvragen niet mogelijk, tenzij een Partij dit op grond van zijn intern recht toestaat. De mogelijkheid om anonieme aanvragen in te dienen wordt in het toelichtend verslag bij het Verdrag wel aangemoedigd, tenzij de kennis van de identiteit essentieel is om de aanvraag te behandelen.

Het Verdrag bevat nauwelijks procedurevoorschriften, maar bepaalt wel dat deze beperkt moeten blijven tot wat essentieel is om de aanvraag te kunnen behandelen.

Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics

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

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

Artikel 5 – Behandeling van de aanvragen voor toegang tot officiële documenten

Over de inhoud van de aanvraag blijft het Verdrag op de vlakte. In elk geval moeten de overheidsinstanties de aanvrager helpen om het gevraagde document te identificeren. De overheidsinstantie heeft hierbij een bepaalde mate van discretionaire bevoegdheid.

Overheidsinstanties die het gevraagde document in hun bezit hebben, moeten de aanvraag behandelen. Als zij het gevraagde document niet in hun bezit hebben of als zij op grond van het interne recht niet bevoegd zijn om een aanvraag te behandelen, geldt een doorverwijzingsverplichting. Deze kan erin bestaan dat de aanvrager wordt doorverwezen of dat de aanvraag wordt doorgestuurd naar de overheidsinstantie die het document in zijn bezit heeft of die daartoe is gemachtigd.

De behandeling van de aanvragen moet op voet van gelijkheid gebeuren en laat dus niet toe dat er een onderscheid wordt gemaakt in functie van de aard van de vraag of de persoon van de aanvrager.

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.

Het basisbeginsel is dat aanvragen om toegang snel worden behandeld. Om de afdwingbaarheid daarvan te garanderen kunnen partijen wettelijk bepalen dat beslissingen binnen een vaste, redelijke en vooraf bepaalde termijn worden genomen, meegedeeld en uitgevoerd. Het bepalen van een maximumtermijn mag de overheid evenwel niet aanmoedigen om te wachten tot wanneer de termijn verstrijkt. Hoe vlugger een mededeling wordt gedaan, des te meer wordt de geest van het Verdrag gerespecteerd.

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.

Het Verdrag maakt het ook mogelijk om omwille van bepaalde redenen de aanvraag te weigeren. Dit is zo wanneer de aanvraag kennelijk te vaag blijft of kennelijk onredelijk is. Onder kennelijk onredelijk valt ook de mogelijkheid om tergende aanvragen te weigeren.

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.

Een weigering moet worden gemotiveerd en moet op zijn minst schriftelijk worden meegedeeld als de aanvrager hierom verzoekt. Er moet op worden gewezen dat naar Belgisch recht administratieve overheden hun beslissingen in rechte en in feite steeds in de akte moeten motiveren.

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.

Artikel 6 – Vormen van toegang tot officiële documenten

Article 6 - Formes d'accès aux documents publics

De aanvrager kan zijn recht van toegang uitoefenen hetzij via inzage, hetzij via het verkrijgen van een kopie in om het even welke vorm of om het even welk formaat voor zover dit formaat beschikbaar is. Deze vormen staan op gelijke voet en de keuze ligt bij de aanvrager tenzij het tegemoet komen aan die voorkeur onredelijk is, bv. het ontbreken van technische middelen, te hoge kosten, de aantasting van intellectuele rechten, de slechte staat van het document.

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.

Omdat officiële documenten in principe openbaar zijn, kan de niet openbaarmaking als gevolg van het inroepen van inhoudelijke beperkingsgronden slechts voor informatie die onder die beperkingsgrond(en) valt. Alle informatie in een officieel document dat niet onder een beperkingsgrond valt, moet in principe openbaar worden gemaakt, tenzij het openbaar gemaakte document misleidend of inhoudsloos zou zijn of als het ter beschikking stellen van wat rest van het document een kennelijk onredelijke last is voor de overheid. Vindt de gedeeltelijke openbaarmaking plaats, dan moet duidelijk worden aangegeven dat bepaalde informatie is weggelaten.

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.

Een overheidsinstantie kan ook voldoen aan de vraag om toegang te verlenen tot een officieel document door de aanvrager door te verwijzen naar gemakkelijk toegankelijke alternatieve bronnen, zoals bv. de

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

aanwezigheid van een officieel document op een website. Of een document "gemakkelijk toegankelijk" is, moet van geval tot geval worden beoordeeld: niet iedereen heeft bijvoorbeeld toegang tot internet. De term "toegankelijk" omvat ook het begrip betaalbaarheid; het kan bijvoorbeeld in strijd zijn met de geest van deze paragraaf om iemand te vragen een dure publicatie aan te schaffen.

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.

Artikel 7 – Kosten voor de toegang tot officiële documenten

Article 7 - Frais d'accès aux documents publics

Het inzagerecht in overheidslokalen is gratis. Dat verbiedt de partijen niet om de prijs te bepalen van de daartoe door de archieven en musea geleverde diensten.

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.

Voor de afgifte van een kopie kan een vergoeding worden aangerekend. In principe kan niet meer worden gevraagd dan de kostprijs: het moet gaan om een redelijke vergoeding die de werkelijke kosten niet overschrijdt. De tarieven moeten zijn bekendgemaakt. Deze bepaling verhindert wel niet dat overheidsinstanties officiële documenten publiceren voor commerciële doeleinden en die verkopen aan concurrentiële prijzen.

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.

Artikel 8 – Recht van beroep

Article 8 - Droit de recours

Als een overheidsinstantie de vraag om toegang uitdrukkelijk of stilzwijgend, geheel of gedeeltelijk weigert, dan moet de aanvrager de mogelijkheid hebben om beroep aan te tekenen bij een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige instantie die in de wet is voorzien. Een weigering moet ruim worden geïnterpreteerd en omvat ook het niet reageren van een overheidsinstantie binnen een vastgelegde termijn.

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.

De aanvrager moet steeds toegang hebben tot een snelle en goedkope heroverwegingsprocedure of beroepsprocedure.

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

Het is aan te bevelen dat de overheidsinstantie in haar weigeringsbeslissing ook de beroepsmogelijkheid aangeeft. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur legt in artikel 3, 4° al deze verplichting op, in algemene zin.

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

Artikel 9 – Aanvullende maatregelen

Article 9 – Mesures complémentaires

Op de partijen rust in de eerste plaats de verplichting om het publiek te informeren over het bestaan van het recht van toegang tot officiële documenten en over de manier waarop dit recht kan worden uitgeoefend.

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.

Zij dienen daartoe ook de nodige maatregelen te nemen:

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

- de overheidsinstantie wijzen op hun taken en verplichtingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het recht van toegang;
- informatie verstrekken over de aangelegenheden of activiteiten die zij verrichten;
- hun documenten op doeltreffende wijze beheren met het oog op hun gemakkelijke toegankelijkheid;
- duidelijke en vastgelegde procedures volgen voor de bewaring en de vernietiging van de officiële documenten.

Bepaalde van die taken hoeven niet noodzakelijk door de overheidsinstanties die in het bezit zijn van officiële documenten te worden uitgevoerd. Ze kunnen ook worden toevertrouwd aan een onafhankelijke instantie.

Artikel 10 – Documenten openbaar gemaakt op initiatief van de overheid

Het Verdrag houdt op het vlak van de actieve openbaarmaking van officiële documenten een laag profiel aan. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de relatief vage bepaling "indien zulks gepast is". Inhoudelijk houdt de verplichting in dat een overheidsinstantie de nodige maatregelen neemt om de officiële documenten die zij in haar bezit heeft ter beschikking te stellen, waarbij dat proactieve ter beschikking stellen van officiële documenten het bevorderen van de transparantie en de doeltreffendheid van de administratie beoogt, evenals het aanmoedigen opdat het publiek op geïnformeerde wijze participeert in aangelegenheden van algemeen belang.

Titel II

Om de doeltreffendheid van het Verdrag te garanderen voorziet het Verdrag in drie actieve spelers: de Groep van specialisten inzake de toegang tot officiële documenten, de partijen en het secretariaat. Daarnaast wordt ook in instrumenten voorzien: voorlegging van verslagen en de openbaarmaking ervan.

Artikel 11 – Groep van Specialisten inzake de toegang tot officiële documenten

Deze bepaling institutionaliseert de Groep van Specialisten die tot nu toe een ad hoc werkgroep was. Deze Groep komt minstens één keer per jaar samen om te waken over de toepassing van het Verdrag door de verdragsluitende partijen. Zij stelt rapporten op over de maatregelen die de verdragsluitende partijen hebben getroffen om de verdragsbepalingen na te leven, ze brengt adviezen uit over vragen die betrekking hebben op de toepassing van het verdrag, ze kan voorstellen doen voor de optimale toepassing van de verdragsbepalingen, voorstellen doen voor de wijziging van het Verdrag en adviezen formuleren over voorstellen tot wijziging van het verdrag, ze kan

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

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

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

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

Titre II

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

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 œuvre de la Convention par les Parties. Il rédige des rapports sur les mesures prises par les Parties pour donner effet aux dispositions de la Convention, exprime des avis sur toute question concernant l'application de la Convention, peut faire des propositions en vue d'une mise en œuvre optimale des dispositions de la Convention ou pour un amendement de la Convention, formuler des avis sur des propositions d'amendement de la Convention, échanger des informations et faire des rapports sur les

informatie uitwisselen en verslagen opstellen over belangrijke juridische, politieke en technische ontwikkelingen.

De Groep van Specialisten kan informatie en advies vragen aan het maatschappelijk middenveld.

Niet elke Partij bij het Verdrag kan rekenen op een vertegenwoordiging. De Groep van Specialisten zal immers bestaan uit minimum tien en maximum vijftien leden die verkozen worden voor een termijn van vier jaar. Het mandaat is éénmaal verlengbaar. De leden zetelen in eigen naam, zijn onafhankelijk en onpartijdig in de uitoefening van hun functie en mogen geen instructies krijgen van hun regeringen. Die onafhankelijkheid van de Groep van Specialisten blijkt ook uit het feit dat ze haar eigen procedureregels vastlegt.

Ze worden gekozen uit een lijst van deskundigen, die erkend zijn voor hun bekwaamheid inzake de materie en die zeer integer zijn. Elke Partij draagt twee kandidaten voor. Slechts één lid kan worden gekozen uit de door elke Partij voorgedragen lijst. Het Comité van Ministers bepaalt de verkiezingsprocedure van de leden, na overleg en unanieme instemming van de partijen.

Artikel 12 – Vergadering van de Partijen

Een tweede orgaan dat een belangrijke rol speelt bij de opvolging van het Verdrag vormt de vergadering van de partijen, waarbij elke verdragsluitende Partij één vertegenwoordiger afvaardigt. De taken van de vergadering van partijen zijn de verslagen, adviezen en voorstellen van de Groep van Specialisten te onderzoeken, voorstellen en aanbevelingen te doen aan de verdragsluitende partijen, voorstellen te doen om het Verdrag te amenderen en advies te geven over elk wijzigingsvoorstel.

De secretaris-generaal van de Raad van Europa roept de Vergadering van Partijen samen. Dit gebeurt binnen het jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag om de leden van de Groep van Specialisten te verkiezen. Daarna komt de Vergadering van Partijen minstens om de vier jaar samen, en telkens als een meerderheid van de verdragsluitende partijen, het Comité van Ministers of het secretariaat-generaal van de Raad van Europa daarom vragen.

Na elke samenkomst legt de Vergadering van Partijen een activiteitenverslag voor aan het Comité van Ministers.

Artikel 13 – Secretariaat

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.

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

Article 13 - Secrétariat

Het secretariaat van de Raad van Europa staat de Vergadering van Partijen en de Groep van Specialisten bij in de uitoefening van hun taken.

Artikel 14 – Voorlegging van verslagen

Elke verdragsluitende Partij legt binnen het jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag aan de Groep van Specialisten een verslag voor waarin de maatregelen staan die zij heeft genomen om de verdragsbepalingen toe te passen. Voor elke samenkomst van de Vergadering van Partijen bezorgt elke Partij aan de Groep van Specialisten een update. Bovendien moet een Partij de Groep van Specialisten alle informatie verstrekken die hij vraagt voor de uitoefening van zijn taken.

Artikel 15 – Openbaarmaking

Een reeks documenten zijn openbaar en worden daartoe gepubliceerd op de website van de Raad van Europa: de door de verdragsluitende partijen neergelegde verslagen, de rapporten, voorstellen en adviezen van de Groep van Specialisten en de activiteitsverslagen van de Vergadering van Partijen.

Titel III

Artikel 16 – Ondertekening en inwerkingtreding van het verdrag

Het Verdrag staat open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa. Het Verdrag moet vervolgens worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De akten hiervan worden neergelegd bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa.

Het Verdrag treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt na het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop tien lidstaten hebben bekendgemaakt dat ze zich gebonden achten door het verdrag.

Voor partijen die na deze termijn toetreden, treedt het Verdrag in werking op de eerste dag van de maand die volgt na afloop van een termijn van drie maanden na de datum waarop de betrokken Partij zijn akte heeft neergelegd.

Titel III

Artikel 17 – Toetreding tot het verdrag

Na de inwerkingtreding van het Verdrag kan het Comité van Ministers na raadpleging van de partijen en met hun unanieme toestemming, elke staat die geen lid is van de Raad van Europa of internationale organisaties verzoeken toe te treden tot het verdrag. De beslissing

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 des 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 de la Convention

La Convention est ouverte à la signature des Etats 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 Etats 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.

Titre III

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 Etat non membre du Conseil de l'Europe ou toute organisation internationale à adhérer à la Convention.

wordt genomen met een meerderheid zoals bepaald in artikel 20.d van het Statuut van de Raad van Europa en met unanimiteit van de stemmen van de afgevaardigden van de partijen die recht hebben om in het Comité van Ministers te zetelen.

Artikel 18 – Territoriale toepassing

Elke verdragsluitende Partij kan op het ogenblik van de ondertekening of de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding aangeven op welk(e) grondgebied(en) het Verdrag van toepassing is. Daarna kan elke staat steeds door middel van een verklaring gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa de toepassing van het Verdrag uitbreiden tot andere gebieden. Deze verklaring kan worden ingetrokken door middel van een kennisgeving gericht aan de secretaris-generaal. Dit artikel bepaalt ook wanneer de verklaring of intrekking van kracht wordt.

Artikel 19 – Wijzigingen van het verdrag

Elke partij, het Comité van Ministers van de Raad van Europa, de Groep van Specialisten en de Vergadering van Partijen kunnen amendementen van het Verdrag voorstellen. Ze worden door de secretaris-generaal van de Raad van Europa aan de partijen meegedeeld. De Vergadering van Partijen legt haar advies neer aan het Comité van Ministers na de Groep van Specialisten te hebben geraadpleegd. Het Comité van Ministers kan na onderzoek de voorgestelde wijziging goedkeuren en voor aanvaarding voorleggen aan de partijen. Een goedgekeurde wijziging treedt in werking de eerste dag van de maand die volgt na het verstrijken van een termijn van een maand na de datum van kennisgeving van aanvaarding aan de secretaris-generaal.

Artikel 20 – Verklaringen

Elke Partij kan één of meerdere verklaringen neerleggen bij de ondertekening of bij de neerlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding over:

- de uitbreiding van het personeel toepassingsgebied (art. 1.2);
- de toevoeging van de beperkingsgrond m.b.t. de communicatie met de regerende familie en haar huishouding of het staatshoofd (art. 3.1);
- de uitbreiding van het territoriaal toepassingsgebied (art. 18).

Artikel 21 – Opzegging

Elke Partij kan dit Verdrag steeds opzeggen door middel van een kennisgeving gericht aan de secretaris-generaal van de Raad van Europa. De opzegging wordt van kracht op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een periode van zes maanden na de

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 Etat 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'Etat (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

datum waarop de secretaris-generaal de kennisgeving heeft ontvangen.

Artikel 22 – Kennisgeving

De secretaris-generaal van de Raad van Europa geeft de lidstaten van de Raad van Europa en elke staat en internationale organisatie die tot het Verdrag is toegetreden of verzocht werden tot het Verdrag toe te treden, kennis van de ondertekening, de neerlegging van akten, de datum van inwerkingtreding van het verdrag, neergelegde verklaringen en elke andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot het verdrag.

Het Verdrag werd opgemaakt in het Frans en het Engels.

4. Het procedureverloop

a. Gemengd karakter

Tijdens zijn vergadering van 21 januari 2009 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) het gemengde karakter vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie hebben immers een bevoegdheid om de openbaarheid van bestuur te regelen. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt immers dat ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.

Het Vlaams Parlement heeft bij decreet van 22 februari 2013 ingestemd met het verdrag.

Het moet nog worden goedgekeurd door de parlementen van de andere bevoegde gefedereerde entiteiten en kan slechts worden bekrachtigd wanneer alle bevoegde parlementen het hebben goedgekeurd.

b. Ondertekening

Het Verdrag werd op 18 juni 2009 opengesteld voor ondertekening naar aanleiding van de 29ste Conferentie van de ministers van Justitie van de Raad van Europa die plaatsvond in het Noorse Tromso. Het werd op 18 juni 2009 ondertekend door België, Estland, Finland, Georgië, Hongarije, Litouwen, Macedonië, Montenegro, Noorwegen, Servië, Slovenië en Zweden.

c. De inwerkingtreding

Op grond van artikel 16 van het Verdrag treedt het in werking op de eerste dag van de maand die volgt na het verstrijken van een termijn van drie maanden na de datum waarop tien lidstaten bekendgemaakt hebben dat

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 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.

4. Parcours de la procédure

a. Caractère mixte

Au cours de sa réunion du 21 janvier 2009, le groupe de travail "traités mixtes" (GTTM), organe d'avis de la Conférence interministérielle de politique extérieure (CIPE), a reconnu le caractère mixte de la Convention. Tant l'autorité fédérale que les communautés, les régions, la commission communautaire commune et la commission communautaire française sont effectivement compétentes 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.

Le Parlement flamand a approuvé la Convention par décret du 22 février 2013.

Elle doit encore être approuvée par les parlements des autres entités fédérées compétentes et ne pourra être ratifiée que lorsque tous les parlements compétents l'auront approuvée.

b. Signature

La Convention a été ouverte à la signature le 18 juin 2009 à l'occasion de la 29e Conférence des ministres de la Justice du Conseil de l'Europe qui s'est déroulée à Tromso, en Norvège. Le 18 juin 2009, elle a été signée par la Belgique, l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, la Hongrie, la Lituanie, la Macédoine, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, la Slovénie et de la Suède.

c. Entrée en vigueur

Conformément à son article 16, 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 Etats membres auront fait savoir qu'ils se sentent liés par la

ze zich gebonden voelen door het verdrag. Het Verdrag is derhalve op 1 december 2020 in werking getreden.

Voor lidstaten die daarna toetreden, vindt de inwerkingtreding plaats op de eerste dag van de maand die volgt na afloop van een termijn van drie maanden na de datum waarop de betrokken lidstaat zijn akte heeft neergelegd.

d. Belang van een ratificatie door België

België was zeer nauw betrokken bij de uitwerking van het Verdrag. Het is dan ook belangrijk dat België haar blijvend engagement ten aanzien van het Verdrag toont door een ratificatie van het Verdrag. Dit is ook van belang zodat België betrokken kan worden bij de Vergadering van de Partijen en bij de opvolging van het Verdrag en de introductie van eventuele amendementen.

e. Implicaties van de ratificatie van het Verdrag door België

De verschillende openbaarheidsregelgevingen in België zijn grotendeels in overeenstemming met het Verdrag.

Het is wel aangewezen dat België bij het neerleggen van de ratificatieakte in een verklaring ook de bijkomende beperkingsgrond op haar van toepassing verklaart m.b.t. de Koning, zodat de bestaande bescherming op grond van artikel 88 van de Grondwet kan worden gehandhaafd.

Deze verklaring zou als volgt kunnen luiden:
"Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het verdrag, verklaart de regering van België dat de communicatie met de Koning een bijkomende beperkingsgrond vormt."

De minister van Buitenlandse Zaken,

Convention. Ainsi, la Convention est entrée en vigueur le 1er décembre 2020.

Pour les Etats membres 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 l'Etat membre concerné aura déposé son instrument.

d. Importance d'une ratification par la Belgique

La Belgique a été étroitement associée à l'élaboration de la Convention. Il est dès lors important qu'elle continue à afficher son engagement à l'égard de la Convention en la ratifiant. C'est également important pour que la Belgique puisse être associée à la Consultation des Parties et participer au suivi de la Convention et à l'introduction d'éventuels amendements.

e. Implications de la ratification de la Convention par la Belgique

Les différentes réglementations en vigueur en Belgique en matière de publicité sont largement conformes à la Convention.

Toutefois, lorsqu'elle déposera son instrument de ratification, il convient que la Belgique indique dans une déclaration un motif d'exception supplémentaire qui lui est applicable concernant le Roi, de sorte que la protection actuelle prévue à l'article 88 de la Constitution puisse être maintenue.

Cette déclaration se lirait comme suit :
« Conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention, le Gouvernement de la Belgique déclare que les communications avec le Roi constituent un motif d'exception supplémentaire. »

La ministre des Affaires étrangères,

Hadja LAHBIB

De minister van Justitie, Le ministre de la Justice,

Vincent VAN QUICKENBORNE

De minister van Binnenlandse Zaken, La ministre de l'Intérieur,

Annelies VERLINDEN