

IMPLEMENTATION OF THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACCESS TO OFFICIAL DOCUMENTS (CETS No.205 – TROMSØ CONVENTION)

MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS (STCE N° 205 – CONVENTION DE TROMSØ)



BASELINE EVALUATION REPORT RAPPORT D'ÉVALUATION DE RÉFÉRENCE

ALBANIA



ALBANIE



EUROPEAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS
CONVENTION EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME
1950-2025

75

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Baseline Evaluation Report on the
implementation of the Council of Europe
Convention on access to official documents
(CETS No. 205 –Tromsø Convention)

ALBANIA



*Rapport d'évaluation de référence sur la mise
en œuvre de la Convention du Conseil de
l'Europe sur l'accès aux documents publics
(STCE n° 205 – Convention de Tromsø)*

ALBANIE

All requests concerning the reproduction or translation of all or part of this document should be addressed to the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (F-67075 Strasbourg Cedex).

All other correspondence concerning this document should be addressed to the Human Rights Intergovernmental Co-operation Division.

Layout: SPDP, Council of Europe
© Council of Europe, 11 March 2025
Printed at the Council of Europe

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction Générale Droits humains et État de droit (F 67075 Strasbourg Cedex).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Division de la Coopération intergouvernementale en matière de droits humains.

Mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe
© Conseil de l'Europe, 11 mars 2025
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE OF CONTENTS

I. Introduction.....	6
II. Article 1 – General Provisions.....	7
III. Article 2 – Right of access to official documents	8
IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents.....	9
V. Article 4 – Requests for access to official documents	12
VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents.....	12
VII. Article 6 – Forms of access to official documents.....	14
VIII. Article 7 – Charges for access to official documents	15
IX. Article 8 – Review procedure	15
X. Article 9 – Complementary measures	17
XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities.....	18
XII. Conclusions and recommendations	18

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction.....	21
II. Article 1 - Dispositions générales.....	22
III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics	23
IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics	24
V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics.....	26
VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics	27
VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics.....	29
VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics	30
IX. Article 8 – Droit de recours.....	30
X. Article 9 - Mesures complémentaires	31
XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques.....	33
XII. Conclusions et recommandations	33

I. Introduction

1. The Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205, hereinafter “the Convention”) entered into force on 1 December 2020. It is the first binding international legal instrument to recognise a general right of access to official documents held by public authorities.

2. The Convention lays down minimum obligations for its Parties on the scope of the right to access official documents upon request, the balancing exercise between the protection of the public interest in transparency and the protection of other legitimate rights and interests, the procedures for handling a request for access and the review of decisions. It also sets out other measures to ensure the transparency of public authorities’ activities such as those relating to the management of documents and publication of official documents at the authorities’ own initiatives.

3. An important added value of the Convention is its monitoring mechanism, which consists of the Council of Europe Access Info Group (“the AIG”) and the Consultation of the Parties. The AIG is composed of a minimum 10 and a maximum of 15 independent and impartial experts appointed on the basis of their recognised expertise in the field of access to official documents. On 31 March 2022, the Consultation of the Parties elected 10 members for a period of four years, renewable once. The AIG’s task is to monitor the implementation of the Convention by the Parties, notably reporting on the adequacy of the measures in law and practice taken by the Parties to give effect to the provisions set out in the Convention.

4. This report is part of the baseline evaluation carried out by the AIG on the basis of the report submitted by Albania pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention (Document [AIG/Inf\(2023\)21](#), 30 October 2023). As a first step, the Party responded to a Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Document [AIG\(2022\)01](#), adopted by the AIG on 17 November 2022). Another source of information for the work of the AIG is civil society, and comments were received from Access Info Europe.¹ In the spirit of dialogue with the Parties to the Convention, the AIG requested comments from Albania in the elaboration of the present report which were

¹ [AIG/Inf\(2025\)03](#)

considered before its adoption. This report will be published together with any further comments received by the Party after its adoption.

5. The baseline evaluation focuses on the legislative act whose main objective is to regulate the right to access official documents, that is the Law on the Right to Information No. 119/2014 (hereinafter the Law on the Right to Information). Other specialised legislation, such as that on archives or legislation which may contain provisions that regulate access to specific types of information, for example, information containing personal data, information of relevance to national or public security, information belonging to the banking sector, is not analysed in the present baseline evaluation. Such analysis would have required more complete information by the Party and an in-depth examination of numerous other laws which was not feasible in the first evaluation round carried out by the AIG covering all Parties to the Convention. The AIG, therefore, plans to evaluate the implementation of the Convention by its Parties in specific sectors in its subsequent evaluation rounds in accordance with its Rules of Procedure. Having considered the different approaches taken by the Parties, the AIG will adopt its position on the concept of “drawn up” provided for in Article 1, paragraph 2, of the Convention after its baseline evaluation.

6. This report is intended to assist the Party in its efforts to ensure compliance with the Convention.

II. Article 1 – General Provisions

The meaning of public authorities

7. The Law on the Right to Information (Article 2(1) a) applies to legislative, executive, judicial, and local government authorities without any distinction as to their administrative functions or other activities. It also applies to prosecutor offices at all levels, public institutions and entities created on the basis of the Constitution or by law. Companies in which the State holds the majority of shares and companies or private persons which are allocated, on the basis of law or other forms envisaged by law, the right to exercise public functions are also considered as public authorities (Article 2(1) b, c). The AIG presumes that the exercise of administrative authority is included in the concept of public functions set out in Article 2(1) of the Law. This is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention.

8. Any data recorded in any form or format during the exercise of public functions, regardless of whether it was drafted by the public authority, is considered as public information (Law on the Right to Information, Article 2(2)). This definition reflects the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. However, the qualification “during the exercise of public functions” raises questions of compatibility with this provision of the Convention. The AIG notes that only documents received by public officials as private persons and which are not connected to their duties fall outside the definition contained in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention (see Explanatory Report to the Convention, §13). The Party should clarify what is the purpose of the qualification “during the exercise of public functions”.

III. Article 2 – Right of access to official documents

9. The right to obtain information about the activity of State organs and of persons who exercise State functions is guaranteed by Article 23(1) of the Constitution of Albania. Every person, physical or legal, national or foreigner (including stateless persons), enjoys “the right to know about public information” without having the obligation of explaining his/her motivations (Law on the Right to Information, Article 3(1); Article 2(3)). When access to information has been granted to one applicant, it cannot subsequently be denied to another applicant, save for cases when the requested information contains personal data as provided by the relevant provisions on limitations of access of the Law on the Right to Information (Article 3(4) and Article 9(1)).

10. The Law on the Right to Information affirms that its provisions aim at guaranteeing “the public’s knowledge of information” in the context of their exercise of their rights and freedoms in practice, and in the context of forming their opinions on the situation of the State and society (Article 1 (2)(3)). Presumably such statements of purpose of the law support its interpretation in favour of the exercise and enjoyment of the right of access.

11. These provisions are in line with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents

12. The grounds for restricting the right of access which are provided by Article 17 of the Law on the Right to Information are in line with those provided for by Article 3, paragraph 1, of the Convention. The ground/s provided for in:

- a. Article 17(1), sub-paragraph a, of the Law corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- b. Article 17 (1) sub-paragraphs b, c and ç, correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;
- c. Article 17(2), sub-paragraph a, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;
- d. Article 17(2), sub-paragraph b, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- e. Article 17(2), sub-paragraph c, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph d, of the Convention;
- f. Article 17(2), sub-paragraph ç, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- g. Article 17(2), sub-paragraph d, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph h, of the Convention;
- h. Article 17(2), sub-paragraph dh, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;
- i. Article 17(2), sub-paragraph e, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention;
- j. Article 17(2), sub-paragraph ë, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention.

13. The Law on the Right to Information explicitly requires that all limitations on the right of access must be necessary and proportionate.

14. According to Article 17(1) of the Law on the Right to Information, the right of access may be limited to protect the interests listed in its sub-paragraphs a- ç. These interests concern the protection of the right to private life, trade secrets, copyright and patents. Limitations on the right of access on these grounds apply when the disclosure of the requested information damages the protected interests. Such limitations do not apply when the rightsholders have given their consent to the disclosure of information or when they are considered as public authorities under the Law on the Right to Information. The Party has provided further information according to which there is no consultation procedure with the rightsholders to obtain their consent, and that it is up to the relevant public authority to decide on how to proceed with seeking such consent, which typically includes a request for it in writing or via email.² The AIG notes that a consultation process as such does not seem to be in conflict with the Convention, as long as it does not result in undue delays in processing requests for information, cf. Article 5, paragraph 4, of the Convention.

15. According to Article 17(2) of the Law on the Right to Information, the right of access is limited to protect interests listed in its sub-paragraphs a-ë. These interests concern the protection of national security; the prevention, investigation and prosecution of criminal offences; the normal flow of administrative review in the context of disciplinary proceedings; the normal flow of inspection and auditing procedures for the public sector bodies; the formulation of state monetary and fiscal policies (with the exception of data concerning facts, analysis of facts, technical or statistical data); the equality of parties and the normal flow of judicial proceedings (with the exception of data concerning facts, analysis of facts, technical or statistical data); preliminary consultations or discussion internally or among the public sector bodies to develop public policies; and the normal flow of international and inter-governmental relations. Limitations on the right of access on these grounds apply when the disclosure of the requested information causes a clear and serious harm to the protected interests.

16. In both cases (Articles 17(1) and 17(2) of the Law on the Right to Information), access to the requested information shall be granted even though limitations may apply where a higher public interest in its disclosure exists.

17. Both categories of limitations stipulated in paragraphs 1 and 2 of Article 17 of the Law on the Right to Information are subject to a harm test and an overriding public interest test as required under Article 3, paragraph 2, of the Convention. These tests are carried out on a case-by-

² [AIG/Inf\(2025\)01](#)

case basis, including in respect of requests for access to information classified as a state secret pursuant to the legislation on classified information (Article 17(5)). In the latter case, the authority receiving a request for information starts immediately the procedure for reviewing the classification of information with the authority which has ordered the classification and informs the applicant about this procedure. In any event, the decision to grant access or not is made pursuant to the requirements of the harm and overriding public interest tests.

18. Article 17, paragraph 3, of the Law on the Right to Information provides that the right to information shall be restricted as long as it is indispensable, proportional and as long as the dissemination of information would infringe the professional secret sanctioned by law. The Party has informed the AIG that professional secrecy refers to the ethical and legal obligations of practitioners to maintain the secrecy of information entrusted to them by clients or patients. Sensitive data must not be disclosed without their consent except in cases provided by law. For example, the attorney-client relationship is guaranteed by the special law on the lawyer's profession. In case of denials of access on this ground, the public authority concerned must provide the legal basis and a reasoning in a decision which is subject to appeal before the office of the Commissioner for the Right to Information and the Protection of Personal Data (the Commissioner).³ Noting that professional secrecy is not a specific ground of limitation under Article 3, paragraph 2, of the Convention, the AIG considers that in certain cases it may fall within the scope of the restrictions listed therein. However, it still remains unclear how large the scope of professional secrecy is in the legislation of the Party, and whether and how the principles of Article 3, paragraph 2, of the Convention apply. Against this background, the AIG invites the Party to re-consider the general exemption based on professional secrecy.

19. The Law on the Right to Information provides for time limits beyond which limitations no longer apply in respect of certain grounds. Limitations in the interest of the normal course of disciplinary investigations and the normal course of inspection and auditing of public authorities do not apply after the completion of the relevant investigation and inspection procedures. Limitations in the interest of internal or intra-agency discussions or consultations aimed at developing public policies do not apply after those policies have been made public (Article 17(2)).

³ [AIG/Inf\(2025\)01](#)

V. Article 4 – Requests for access to official documents

20. The Law on the Right to Information (Article 3) explicitly provides that this right is enjoyed without the applicant being obliged to provide reasons regarding the request.

21. It is not possible under this law to request access to information in an anonymous manner.

22. Requests for information under the Law on the Right to Information shall be made in writing and submitted to the public authority in person, by mail or e-mail. Thus, oral requests are not provided for under the law. A request must contain the first and last name of the applicant, the postal or e-mail address for delivering the requested information, a description of the requested information, the preferred format for its receipt, and any other data that the applicant considers as helpful to identify the requested information (Article 11 (1) and (4) of the Law on the Right to Freedom of Information).

23. Overall, these provisions are in line with Article 4 of the Convention.

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents

24. The duty of the public authority receiving a request for information to help the applicant identify the requested information is provided for in Article 12(1) of the Law on the Right to Information. When the content and the nature of the request is not clear to the public authority, it should promptly and in any case within 48 hours of the receipt of the request contact the applicant to make the necessary clarifications. In all cases, the public authority helps the applicant to make the request more precise.

25. Where the authority receiving a request for information does not possess the requested information, it transmits the request to the competent authority no later than 10 days after its receipt. The applicant is informed about such transmission and provided with the contact details of the authority to which the request has been transmitted. The Law on the Right to Information specifically provides that the transmission is justified only when the authority does not hold the information (Article 12).

26. All requests for information must be registered and assigned a number which is communicated to the applicant together with the contact details of the person assigned as a coordinator on the right to information within the relevant public authority (Article 11(2)). Each public authority must keep and publish a special register of all requests for information on its website, updated monthly; the identities of the applicants are not included in this register (Article 8(1)). Requests are dealt with in the order of their presentation and without any distinction (Article 11(3)).

27. A request for information to which access has been previously granted at least once must be dealt with within three working days of its submission (Article 9(2)).

28. As regards any other request, the public authority must deal with it as soon as possible and no later than 10 working days from the date of its submission, with the exception of cases when special legislation provides otherwise (Article 15(1)). Where a request for information is transferred to another authority, the latter must deal with it no later than 15 working days from the receipt of the request by the first authority (Article 15(2)). Both deadlines may be extended by five working days when there is a need to search for and examine numerous or voluminous documents; there is a need to search in offices or premises that are physically separate from the main offices of the authority receiving the requests; or there is a need to consult other public authorities before deciding on the request. In all cases, the applicant is informed of the deadline extension (Article 15(3)).

29. As regards a request for information classified as state secret in accordance with legislation on classified information, the authority receiving the request decides to extend the time limit for granting access to the requested information to 30 working days and informs the applicants of this decision (Article 17(5)).

30. The Law on the Right to Information provides that the right of access is restricted when despite the assistance given by the public authority receiving it, the request remains unclear, and the identification of the requested information becomes impossible. This is in line with Article 5, paragraph 5, of the Convention.

31. According to Article 17(6) of the Law on the Right to Information, where the restriction affects the information only partially, the remaining part shall not be refused to the applicant. The public authority shall clearly indicate the parts of the respective documentation having been restricted, as well as based on which point of Article 17 the restriction was ruled upon. Hence, a refusal of access must indicate its legal basis. The AIG notes that according to the Explanatory Report to the Convention (§53), a minimum requirement in respect of Article 5, paragraph 6, of the Convention is to state the legal basis for refusal, by reference to the relevant legal provisions, as well as an explanation of how these

provisions apply. The Party has explained that a public authority is obliged to clearly indicate the applicable legal basis and to explain “the legal reasons/legal grounds” which prevents disclosure of the information.⁴ Article 17(6) of the Law on the Right to Information appears to satisfy the requirements of Article 5, paragraph 6, of the Convention.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

32. According to Article 14(1) of the Law on the Right to Information, as a rule, all requests are dealt with by means of consultation of information for free in the premises of the public authority, on the unique governmental portal (e-albania.al), and “as the case may be” on the official website of the public authority. Requests for written documents (presumably paper-based documents) are dealt with by means of making available a copy of them in the same format as that used by the public authority, except special cases, and making available a copy by means of email when the information is available in this format or can be converted into this format (Article 14(2)). Otherwise, the information is provided in the form that is the most effective and the least costly for the public authority (Article 14(3)). It is not clear that this provision complies with the principle of Article 6, paragraph 1, of the Convention that the applicant has the right to choose whether to inspect the original or a copy, or to receive a copy of it in any available form or format of his/her choice unless the preference is unreasonable. The AIG takes note of the information provided by the Party that this right is guaranteed under Article 14 of the law.⁵ However, the way the provision is formulated leaves room for doubt as regards the level of discretion afforded to authorities in respect of the right to inspect originals of documents, and would benefit from re-formulation.

33. Where restrictions under Article 17 (1) and (2) of the Law on the Right to Information apply to part of the requested information, access to the remainder is guaranteed (Article 17(6)). The public authority indicates clearly the parts of the information access to which has been refused and the legal basis for the refusal. These provisions are in line with Article 6, paragraph 2 of the Convention.

⁴ [AIG/Inf\(2025\)01](#)

⁵ Ibid.

34. As mentioned in paragraph 32 to the present report, the public authority may give access to the applicant by referring him/her to the information accessible on the relevant governmental or public authorities' website.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

35. The inspection of official documents on the premises of the public authority is free of charge (Article 14(1) of the Law on the Right to Information). This is in line with Article 7, paragraph 1, of the Convention.

36. The main principle of the Law on the Right to Information is that the services of the public administration are provided without payment. Fees for granting access to information may be applied by each public authority when such fees have been published on their internet website or on their premises for receiving the public. Fees are equivalent to the costs of reproduction of the information and, when applicable, the costs of its delivery. Information provided by electronic means is provided for free. Reproduction costs cannot be higher than the real cost of the material for reproducing the information. The Party has informed the Group that typically a fee of €0,02-0,03 per page is applied. Delivery costs cannot be higher than the average delivery cost in the market. Individuals who are registered in social assistance plans or who benefit from legal aid are given a number of pages for free or waived their fees according to a joint decision of the Minister of Justice and the Minister of Finances. The Commissioner examines in cooperation with the Minister of Finances the fees published by public authorities and as the case may be orders that they be changed (Article 13).

37. These principles are in line with Article 7, paragraph 2, of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

38. Complaints against denials of access must be lodged with the Commissioner, who, in accordance with the Law on Personal Data Protection, is elected by the Parliament on a proposal of the Council of Ministers for a period of five years, renewable once (Article 33). The function of the Commissioner is incompatible with any other state function, membership of political parties and participation in their activities, or any other remunerated activity, with the exception of teaching (Article 34 of

the Law on Personal Data Protection). According to the Law on the Right to Information, the Commissioner is the independent authority responsible for examining complaints and monitoring and supervising the implementation of this law (Article 9/1(1)).

39. Complaints against denials must be lodged within 30 working days of the notification of denial to the applicant or at the expiry of the time limits provided by the law for dealing with requests (see paragraphs 27 and 28 above). Failure to observe this deadline constitutes a ground for non-acceptance of the complaint (Article 27(5)a, i). The Commissioner has the power to request observations from the applicant and the public authority against which the complaint has been made, to hold hearings, where necessary, with the participation of the parties (Article 24(3)), to carry out an administrative inquiry, and to have access to and knowledge of information and documents that constitute the object of the complaint, including information which is classified according to the Law on the Classification of Information (Article 9/1(2) c and ç). The Commissioner decides on acceptance or refusal of the complaint within 15 working days of its submission. Where accepted, the Commissioner orders the public authority to provide the requested information, in full or partially, within a specified deadline (Article 27(b) and ç). The Commissioner may decide not to accept the complaint when it is not submitted in writing, it does not indicate the name and the address of the applicant, or it is dismissed as unfounded (Article 27(a) ii and iii, and (c)). The Commissioner's decision is binding on the public authority against which the complaint has been made, except when a court has decided to suspend its application (Article 27(6/1)).

40. The Commissioner's decision as well as failure to decide within 15 working days can be appealed to the competent administrative courts (Article 25 and Article 24(6)). No fees apply for lodging complaints with the Commissioner. A fee of approximately €27 is applied for lodging a complaint with the competent administrative court, plus a fee of €2 on average for the parties' notification; these costs are usually borne by the losing party at the end of the court procedure.

41. Overall, the review procedure provided for by the Law on the Right to Information meets the requirements of Article 8 of the Convention concerning a review by an independent and impartial body, and an expeditious review procedure.

X. Article 9 – Complementary measures

42. The Party has provided information on a number of measures that contribute to the implementation of the requirement of Article 9, first paragraph of the Convention to inform the public about its right of access to official documents and how it may be exercised. Each public authority should put in place a transparency programme in accordance with Article 4 of the Law on the Right to Information, consisting of the publication of categories of information on the initiative of the public authority. Also, each public authority must appoint one of its civil servants as coordinator for the right to information. The coordinator is tasked with dealing with all aspects of processing access requests. Also, the Commissioner's Office carries out activities to inform and raise the public's awareness on issues pertaining to the right to information.

43. The Commissioner regularly trains public authorities, civil society organisations and groups of interest on the implementation of the Law on the Right to Information. Legislation on the right to information is part of the curriculum of the Albanian School of Public Administration. These measures contribute to the implementation of Article 9, paragraph a, of the Convention.

44. Article 4 of the Law on the Right to Information contains detailed rules on information concerning matters or activities for which they are responsible that must be published by each public authority on their internet websites. This must include, *inter alia*, information on their organization structure, functions and duties; the full texts of international and domestic laws and policies; on how to submit access requests and their processing; information on the physical location of the public authority and the contacts of the coordinator for the right of information; data regarding the qualifications and salaries of officials who are under a legal obligation to declare their assets, and the pay structure for other officials; data on annual budget and expenditure for the current and preceding years; information on public procurement procedures or competition-based concession procedures or public-private partnerships; and the list of contracts entered into by the public authority with the relevant amounts of money. These measures contribute to the implementation of Article 9, paragraph b, of the Convention.

45. The Law on the Right to Information (Article 18(l)) provides for a fine of approximately 1500- 3000 euros for destruction of official documents with the aim of avoiding the exercise of the right to information. Management and storage of official documents is carried out pursuant to the technical, professional, and methodological norms of the law on archives. The Party has provided detailed information about the technical standards that should be followed to ensure the preservation of official documents, for example the prevention of fire and damage by physical or

biological factors, the shelves for their storage, the temperature and humidity norms in the storage areas, etc. The Party has also supplied detailed information about the duty of each public authority to appoint expert committees which, on the basis of the general archiving rules for retention periods and for documents of historical importance, draw up their lists of documents with national historical importance and of documents to be stored temporarily, for which retention periods are also determined. These provisions are in line with Article 9, paragraph d, of the Convention. They also contribute to the implementation of Article 9, paragraph c, of the Convention.

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

46. Various requirements of the mandatory transparency programme (see also paragraph 42 above) contribute to the implementation of this provision of the Convention. For example, the annual reports on the implementation of the budget, the reports of state audits, the publication of contracts entered into by a public authority (Article 7 (1), sub-paragraphs dh and e, of the Law on the Right to Information); information and documents to which access is requested frequently; and information whose publication the public authority deems to be useful (Article 7(1), sub-paragraphs k and l, of the same law).

47. The AIG notes that the Party has taken measures to implement Article 10 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

48. The definitions of public authorities and official documents contained in the Law on the Right to Information are in line with the requirements of Article 1 of the Convention.

49. The Law on the Right to Information implements the principles and the requirements of Article 2 of the Convention.

50. The following limitations on the right of access provided for in Article 17 of the Law on the Right to Information correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention. In particular, those laid down in:

- a. Article 17(1), sub-paragraph a, of the Law corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;

- b. Article 17 (1) sub-paragraphs b, c and ç, correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;
- c. Article 17(2), sub-paragraph a, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;
- d. Article 17(2), sub-paragraph b, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- e. Article 17(2), sub-paragraph c, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph d, of the Convention;
- f. Article 17(2), sub-paragraph ç, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- g. Article 17(2), sub-paragraph d, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph h, of the Convention;
- h. Article 17(2), sub-paragraph dh, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;
- i. Article 17(2), sub-paragraph e, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention;
- j. Article 17(2), sub-paragraph ë, corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a of the Convention.

51. The harm tests and public interest tests provided for in Article 17 (1) and (2) of the Law on the Right to Information meet the requirements of Article 3, paragraph 2, of the Convention.

52. The Party is invited to re-consider the general exemption based on professional secrecy under Article 17(3) of the Law on the Right to Information.

53. The Law on the Right to Information meets the requirements of Articles 4 and 5 of the Convention.

54. Article 14 of the Law on the Right to Information would benefit from re-formulation to reflect the practice explained by the Party concerning the right to inspect originals of documents.

55. The Law on the Right to Information is in line with the principles of Article 7 of the Convention.

56. The AIG considers that the provisions of the Law on the Right to Information are in line with Article 8 of the Convention.

57. The AIG notes that the Party has taken measures to implement Articles 9 and 10 of the Convention.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, ci-après « la Convention ») est entrée en vigueur le 1er décembre 2020. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.

2. La Convention prévoit des obligations minimales pour ses Parties portant sur l'étendue du droit d'accès aux documents publics à leur demande, l'équilibre entre la protection de l'intérêt public en matière de transparence et la protection d'autres droits et intérêts légitimes, les procédures de traitement d'une demande d'accès et le réexamen des décisions. Elle définit également d'autres mesures visant à assurer la transparence des activités des autorités publiques, dont celles portant sur la gestion des documents et la publication de documents publics à l'initiative des autorités.

3. Son mécanisme de suivi qui se compose du Groupe Accès à l'Information du Conseil de l'Europe (« l'AIG ») et de la Consultation des Parties, représente une importante valeur ajoutée à la Convention. L'AIG est composé d'un minimum de 10 et d'un maximum de 15 experts indépendants et impartiaux désignés sur la base de leur expertise reconnue dans le domaine de l'accès aux documents publics. Le 31 mars 2022, la Consultation des Parties a élu 10 membres pour une période de quatre ans, renouvelable une fois. L'AIG a pour mission de suivre la mise en œuvre de la Convention par les Parties, notamment en se prononçant sur l'adéquation des mesures en droit et en pratique prises par les Parties afin de donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention.

4. Ce rapport fait partie de l'évaluation de référence réalisée par l'AIG sur la base du rapport soumis par l'Albanie conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention (document [AIG/Inf\(2023\)21](#), 30 octobre 2023). Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire sur les mesures législatives et autres donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (document [AIG\(2022\)01](#), adopté par l'AIG le 17 novembre 2022). La société civile représente une autre source d'information pour les travaux de l'AIG, et des commentaires ont été reçus d'*Access Info Europe*.⁶ Dans un esprit de dialogue avec les Parties à la Convention, l'AIG a appelé à des commentaires de l'Albanie lors de l'élaboration du présent rapport, qui ont été pris en compte avant son adoption. Ce rapport sera publié avec tout autre commentaire reçu de la Partie après son adoption.

⁶ [AIG/Inf\(2025\)](#)

5. L'évaluation de référence se concentre sur l'acte législatif dont l'objectif principal est de réglementer le droit d'accès aux documents publics, à savoir la loi sur le droit à l'information n° 119/2014 (ci-après la loi sur le droit à l'information). D'autres législations spécialisées, telles que celle sur les archives ou la législation qui peut contenir des dispositions réglementant l'accès à des types spécifiques d'informations, par exemple, des informations contenant des données personnelles, des informations pertinentes pour la sécurité nationale ou publique, des informations appartenant au secteur bancaire, ne sont pas analysées dans le cadre de la présente évaluation de référence. Une telle analyse aurait nécessité des informations plus complètes de la part de la Partie et un examen approfondi de nombreuses autres lois, ce qui n'était pas réalisable lors du premier cycle d'évaluation effectué par l'AIG et couvrant toutes les Parties à la Convention. L'AIG prévoit donc d'évaluer la mise en œuvre de la Convention par ses Parties dans des secteurs spécifiques lors de ses prochains cycles d'évaluation, conformément à son règlement intérieur. Après avoir considéré les différentes approches adoptées par les Parties, l'AIG adoptera sa position sur la notion de "rédigées" prévue à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention à l'issue de son évaluation de référence.

6. Ce rapport vise à soutenir la Partie dans ses efforts pour garantir le respect de la Convention.

II. Article 1 - Dispositions générales

Définition des autorités publiques

7. La loi sur le droit à l'information (article 2(1) a) s'applique aux autorités législatives, exécutives, juridictionnelles et locales sans distinction de leurs fonctions administratives ou autres activités. Elle s'applique également aux bureaux des procureurs à tous les niveaux, aux institutions publiques et aux entités créées sur la base de la Constitution ou par une loi. Les sociétés dans lesquelles l'État détient la majorité des actions et les sociétés ou personnes privées qui se voient attribuer, sur la base de la loi ou d'autres formes prévues par la loi, le droit d'exercer des fonctions publiques sont également considérées comme des autorités publiques (article 2, paragraphe 1, points b) et c)). L'AIG présume que l'exercice de l'autorité administrative est inclus dans la notion de fonctions publiques énoncée à l'article 2, paragraphe 1, de la loi. Ceci est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, de la Convention.

8. Toute donnée enregistrée sous quelque forme ou format que ce soit dans l'exercice des fonctions publiques, qu'elle ait été rédigée ou non par l'autorité publique, est considérée comme une information publique (loi sur le droit à l'information, article 2(2)). Cette définition reflète les exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. Toutefois, la qualification « dans l'exercice de fonctions publiques » soulève des questions de compatibilité avec cette disposition de la Convention. L'AIG note que seuls les documents reçus par les agents publics en tant que personnes privées et qui ne sont pas liés à leurs fonctions ne relèvent pas de la définition prévue par l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention (voir Rapport explicatif de la Convention, §13). La Partie devrait clarifier l'objectif de la qualification « dans l'exercice de fonctions publiques ».

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics

9. Le droit d'obtenir des informations sur l'activité des organes de l'État et des personnes qui exercent des fonctions publiques est garanti par l'article 23(1) de la Constitution albanaise. Toute personne, physique ou morale, nationale ou étrangère (y compris les apatrides), jouit du « droit de connaître les informations publiques » sans se voir dans l'obligation d'expliquer ses motivations (loi sur le droit à l'information, article 3(1) ; article 2(3)). Lorsque l'accès à l'information a été accordé à une personne demandeuse, il ne peut être refusé ultérieurement à une autre personne demandeuse, sauf si l'information demandée contient des données personnelles, tel que prévu par les dispositions pertinentes sur les limitations d'accès de la loi sur le droit à l'information (article 3(4) et article 9(1)).

10. La loi sur le droit à l'information reconnaît que ses dispositions visent à garantir « la connaissance de l'information par le public » dans le contexte de l'exercice de ses droits et libertés dans la pratique, et lorsqu'il forge ses avis sur la situation de l'État et de la société (article 1 (2)(3)). De telles déclarations de l'objectif de la loi soutiennent probablement son interprétation en faveur de l'exercice et de la jouissance du droit d'accès à l'information .

11. Ces dispositions sont conformes à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics

12. Les motifs de restriction du droit d'accès prévus par l'article 17 de la loi sur le droit à l'information sont conformes à ceux prévus par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. Le(s) motif(s) prévu(s) à :

- a. L'article 17(1), alinéa a, de la loi correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- b. L'article 17(1), alinéas b, c et ç, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;
- c. L'article 17(2), alinéa a, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;
- d. L'article 17(2), alinéa b, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;
- e. L'article 17(2), alinéa c, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa d, de la Convention ;
- f. L'article 17(2), alinéa ç, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- g. L'article 17(2), alinéa d, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa h, de la Convention ;
- h. L'article 17(2), alinéa dh, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;
- i. L'article 17(2), alinéa e, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention ;
- j. L'article 17(2), alinéa ë, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention.

13. La loi sur le droit à l'information prévoit explicitement que toutes les limitations du droit d'accès doivent être nécessaires et proportionnées.

14. Conformément à l'article 17(1), de la loi sur le droit à l'information, le droit d'accès peut être limité afin de protéger les intérêts énoncés aux alinéas a à ç. Ces intérêts concernent la protection du droit à la vie privée, le secret des affaires, les droits d'auteur et les brevets. Les limitations du droit d'accès pour ces motifs s'appliquent lorsque la divulgation des informations demandées porte atteinte aux intérêts protégés. Ces limitations ne s'appliquent pas lorsque les titulaires de droits ont donné leur consentement à la divulgation d'informations ou lorsqu'ils sont considérés comme des autorités publiques en vertu de la loi sur le droit à l'information. La Partie a fourni des informations complémentaires selon lesquelles il n'existe pas de

procédure de consultation des titulaires de droits en vue d'obtenir leur consentement, et qu'il appartient à l'autorité publique concernée de décider de la manière de procéder pour recueillir ce consentement, ce qui comprend généralement une demande par écrit ou par voie électronique.⁷ L'AIG note qu'une procédure de consultation en tant que telle ne semble pas être en contradiction avec la Convention, si elle n'entraîne pas de retards injustifiés dans le traitement des demandes d'information, cf. article 5, paragraphe 4, de la Convention.

15. Conformément à l'article 17(2), de la loi sur le droit à l'information, le droit d'accès est limité à la protection des intérêts énoncés aux alinéas a-è. Ces intérêts concernent la protection de la sécurité nationale, la prévention, la recherche et la poursuite d'infractions pénales, le déroulement normal du contrôle administratif dans le cadre de procédures disciplinaires, le déroulement normal des procédures d'inspection et d'audit pour les organismes du secteur public, la formulation des politiques monétaires et fiscales de l'État (à l'exception des données concernant les faits, l'analyse des faits, les données techniques ou statistiques) ; l'égalité des parties et le déroulement normal des procédures judiciaires (à l'exception des données concernant les faits, l'analyse des faits, les données techniques ou statistiques) ; les consultations ou discussions préliminaires en interne ou entre les organismes du secteur public pour développer les politiques publiques et le déroulement normal des relations internationales et intergouvernementales. Les limitations du droit d'accès pour ces motifs s'appliquent lorsque la divulgation de l'information demandée cause un préjudice manifeste et grave aux intérêts protégés.

16. Dans les deux cas (article 17(1) et 17(2), de la loi sur le droit à l'information), l'accès aux informations demandées est accordé, même si des restrictions peuvent s'appliquer lorsqu'il existe un intérêt public supérieur à leur divulgation.

17. Les deux catégories de limitations stipulées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17 de la loi sur le droit à l'information sont soumises à une évaluation des risques et à une évaluation d'intérêt public supérieur justifiant l'accès aux documents, comme l'exige l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Ces tests sont effectués au cas par cas, y compris pour les demandes d'accès à des informations d'État classifiées en vertu de la législation sur les informations classifiées (article 17(5)). Dans ce dernier cas, l'autorité qui reçoit une demande d'information entame immédiatement la procédure de révision de la classification des informations avec l'autorité qui a ordonné la classification et informe la personne demandeuse de cette procédure. En tout état de cause, la décision d'accorder ou non l'accès dépend des critères du préjudice et de l'intérêt public supérieur.

⁷ [AIG/Inf\(2025\)01](#)

18. L'article 17, paragraphe 3, de la loi sur le droit à l'information dispose que le droit à l'information est limité tant qu'il est indispensable et proportionné et aussi longtemps que la diffusion de l'information pourrait porter atteinte au secret professionnel sanctionné par la loi. La Partie a informé l'AIG que le secret professionnel fait référence aux obligations éthiques et légales des praticiens de préserver le secret des informations qui leur sont confiées par des clients ou des patients. Les données sensibles ne doivent pas être divulguées sans leur consentement, sauf dans les cas prévus par la loi. Par exemple, la relation avocat-client est garantie par la loi spéciale sur la profession d'avocat. En cas de refus d'accès pour ce motif, l'autorité publique concernée doit fournir la base juridique et une motivation dans une décision qui peut faire l'objet d'un recours devant le bureau du Commissaire au droit à l'information et à la protection des données personnelles (le Commissaire).⁸ Constatant que le secret professionnel n'est pas un motif spécifique de limitation au titre de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention, l'AIG considère qu'il peut, dans certains cas, entrer dans le champ d'application des restrictions qui y sont énumérées. Cependant, la législation de la Partie n'indique pas clairement la portée du secret professionnel, ni la manière dont les principes de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention s'appliquent. Dans ce contexte, l'AIG invite la Partie à reconsidérer la limitation générale relative au secret professionnel.

19. La loi sur le droit à l'information prévoit des délais au-delà desquels les limitations ne s'appliquent plus pour certains motifs. Les limitations dans l'intérêt du déroulement normal des enquêtes disciplinaires et du déroulement normal de l'inspection et de l'audit des autorités publiques ne s'appliquent pas après l'achèvement des procédures d'enquête et d'inspection concernées. Les limitations dans l'intérêt des discussions ou consultations internes ou au sein d'une agence visant à élaborer des politiques publiques ne s'appliquent pas après que ces politiques ont été rendues publiques (article 17(2)).

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics

20. La loi sur le droit à l'information (article 3) prévoit explicitement que ce droit soit exercé sans que le demandeur soit obligé de justifier sa demande.

21. Cette loi ne permet pas de demander l'accès à l'information de manière anonyme.

⁸ [AIG/Inf\(2025\)01](#)

22. Les demandes d'information au titre de la loi sur le droit à l'information doivent être formulées par écrit et soumises à l'autorité publique en personne, par courrier ou par voie électronique. Les demandes orales ne sont donc pas prévues par la loi. Une demande doit contenir le nom et le prénom du demandeur, l'adresse postale ou électronique à laquelle l'information demandée doit être envoyée, une description de l'information demandée, le format préféré pour sa réception et toute autre donnée que la personne demandeuse juge utile pour identifier l'information demandée (article 11(1) et (4) de la loi sur le droit à la liberté d'information).

23. Dans l'ensemble, ces dispositions sont conformes à l'article 4 de la Convention.

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics

24. L'obligation de l'autorité publique recevant une demande d'information, d'aider le demandeur à identifier l'information demandée est prévue à l'article 12(1) de la loi sur le droit à l'information. Lorsque l'autorité publique juge que le contenu et la nature de la demande ne sont pas clairement définis, elle doit rapidement, et en tout état de cause dans les 48 heures suivant la réception de la demande, contacter la personne demandeuse pour qu'elle fournisse les précisions nécessaires. Dans tous les cas, l'autorité publique aide le demandeur à préciser sa demande.

25. Lorsque l'autorité qui reçoit une demande d'information ne dispose pas des informations demandées, elle transmet la demande à l'autorité compétente au plus tard 10 jours après sa réception. La personne demandeuse est informée de cette transmission et reçoit les coordonnées de l'autorité à laquelle la demande a été transmise. La loi sur le droit à l'information prévoit expressément que la transmission n'est justifiée que lorsque l'autorité ne détient pas l'information (article 12).

26. Toute demande d'information doit être enregistrée et recevoir un numéro qui est communiqué à la personne demandeuse avec les coordonnées de la personne désignée comme coordinateur du droit à l'information au sein de l'autorité publique concernée (article 11(2)). Chaque autorité publique doit tenir et publier sur son site internet un registre spécial de toutes les demandes d'information, mis à jour mensuellement ; l'identité des personnes demandeuses ne figure pas dans ce registre (article 8(1)). Les demandes sont traitées dans l'ordre de leur présentation et sans aucune distinction (article 11(3)).

27. Une demande d'information à laquelle l'accès a déjà été accordé au moins une fois doit être traitée dans les trois jours ouvrables suivant sa présentation (article 9(2)).

28. En ce qui concerne toute autre demande, l'autorité publique doit la traiter dans les plus brefs délais et au plus tard dans les 10 jours ouvrables à compter de la date de sa présentation, sauf si une législation spéciale le prévoit différemment (article 15(1)). Lorsqu'une demande d'information est transmise à une autre autorité, celle-ci doit la traiter au plus tard dans les 15 jours ouvrables suivant la réception de la demande par la première autorité (article 15(2)). Les deux délais peuvent être prolongés de cinq jours ouvrables lorsqu'il est nécessaire de rechercher et d'examiner des documents nombreux ou volumineux, de procéder à des recherches dans des bureaux ou des locaux éloignés des bâtiments principaux de l'autorité recevant les demandes, ou s'il faut consulter d'autres autorités publiques avant de prendre une décision sur la demande. Dans tous les cas, la personne demandeuse est informé de la prolongation du délai (article 15(3)).

29. En ce qui concerne une demande d'informations classifiées conformément à la législation sur les informations classifiées, l'autorité qui reçoit la demande décide de porter le délai d'accès aux informations demandées à 30 jours ouvrables et informe les personnes demandeuses de cette décision (article 17(5)).

30. La loi sur le droit à l'information prévoit que le droit d'accès est limité lorsque, nonobstant l'aide accordée par l'autorité publique qui la reçoit, la demande reste vague et que l'identification des informations demandées s'avère impossible. Cette disposition est conforme à l'article 5, paragraphe 5, de la Convention.

31. Conformément à l'article 17(6) de la loi sur le droit à l'information, lorsque la restriction n'affecte que partiellement l'information, l'accès à la partie restante ne doit pas être refusée à la personne demandeuse. L'autorité publique doit clairement indiquer les parties de la documentation qui ont été restreintes, ainsi que le point de l'article 17 sur lequel la restriction a été décidée. Par conséquent, un refus d'accès doit en spécifier le fondement juridique. L'AIG note que selon le Rapport explicatif de la Convention (§53), une condition minimale au regard de l'article 5, paragraphe 6, de la Convention est d'indiquer le fondement juridique du refus, en faisant référence aux dispositions pertinentes de la loi, et d'expliquer de quelle manière ces dispositions s'appliquent. La Partie a expliqué qu'une autorité publique est tenue d'indiquer clairement le fondement juridique applicable et d'expliquer « les raisons juridiques » qui empêchent la divulgation de l'information.⁹ L'article 17(6) de la loi sur le droit à l'information semble satisfaire aux exigences de l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

⁹ [AIG/Inf\(2025\)01](#)

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics

32. Conformément à l'article 14(1) de la loi sur le droit à l'information, toutes les demandes sont généralement traitées par la consultation gratuite des informations dans les locaux de l'autorité publique, sur le portail gouvernemental unique (e-albania.al) et, « le cas échéant », sur le site web officiel de l'autorité publique. Les demandes de documents écrits (vraisemblablement sur papier) sont traitées par la mise à disposition d'une copie dans le même format que celui utilisé par l'autorité publique, sauf cas particuliers, et par la mise à disposition d'une copie par voie électronique lorsque l'information est disponible dans ce format ou peut être convertie dans ce format (article 14(2)). Dans le cas contraire, l'information est fournie sous la forme la plus effective et la moins coûteuse pour l'autorité publique (article 14(3)). Il n'est pas certain que cette disposition soit conforme au principe de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention selon lequel la personne demandeuse 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. L'AIG prend note de l'information fournie par la Partie selon laquelle ce droit est garanti par l'article 14 de la loi.¹⁰ Toutefois, la formulation de cette disposition laisse planer un doute quant au niveau de discrétion accordé aux autorités concernant le droit de consulter les originaux des documents, et mériterait d'être reformulée.

33. Lorsque les restrictions prévues à l'article 17 (1) et (2) de la loi sur le droit à l'information s'appliquent à une partie des informations demandées, l'accès au reste des informations est garanti (article 17(6)). L'autorité publique indique clairement les parties de l'information auxquelles l'accès a été refusé et le fondement juridique du refus. Ces dispositions sont conformes à l'article 6, paragraphe 2 de la Convention.

34. Comme indiqué au paragraphe 32 du présent rapport, l'autorité publique peut donner accès à la personne demandeuse en la renvoyant aux informations accessibles sur le site internet du gouvernement ou des autorités publiques concernées.

¹⁰ Ibid.

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics

35. La consultation des documents publics dans les locaux de l'autorité publique est gratuite (article 14(1) de la loi sur le droit à l'information). Cette disposition est conforme à l'article 7, paragraphe 1, de la Convention.

36. Le principe fondamental de la loi sur le droit à l'information consiste à fournir gratuitement les services de l'administration publique. Des frais d'accès à l'information peuvent être appliqués par chaque autorité publique lorsque ces frais ont été publiés sur leur site internet ou dans leurs locaux pour l'accueil du public. Les frais sont équivalents aux coûts de reproduction de l'information et, le cas échéant, aux coûts de sa livraison. Les informations fournies par voie électronique sont gratuites. Les frais de reproduction ne peuvent être supérieurs au coût réel du matériel nécessaire à la reproduction de l'information. La Partie a informé le groupe que des frais de 0,02-0,03 € par page sont généralement appliqués. Les frais de livraison ne peuvent être supérieurs au coût moyen de livraison en vigueur. Les personnes inscrites à des régimes d'assistance sociale ou bénéficiant d'une aide juridique reçoivent un certain nombre de pages gratuitement ou sont dispensées de payer les frais conformément à une décision conjointe du ministre de la Justice et du ministre des finances. Le Commissaire examine, en coopération avec le ministre des Finances, les tarifs publiés par les autorités publiques et, le cas échéant, ordonne leur modification (article 13).

37. Ces principes sont conformes à l'article 7, paragraphe 2, de la Convention.

IX. Article 8 – Droit de recours

38. Les plaintes contre les refus d'accès doivent être déposées auprès du Commissaire qui, conformément à la loi sur la protection des données à caractère personnel, est élu par le Parlement sur proposition du Conseil des ministres pour une période de cinq ans, renouvelable une fois (article 33). La fonction de Commissaire est incompatible avec toute autre fonction publique, l'appartenance à des partis politiques et la participation à leurs activités, ou toute autre activité rémunérée, à l'exception de l'enseignement (article 34 de la loi sur la protection des données à caractère personnel). Selon la loi sur le droit à l'information, le Commissaire est l'autorité indépendante chargée d'examiner les plaintes et de contrôler et superviser la mise en œuvre de cette loi (article 9/1(1)).

39. Les réclamations contre les refus doivent être introduites dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de la notification du refus à la personne demandeuse ou à l'expiration des délais prévus par la loi pour le traitement des demandes (voir paragraphes 27 et 28 ci-dessus). Le non-respect de ce délai constitue un motif de non-acceptation de la plainte (article 27(5)(a), i). Le Commissaire a le pouvoir de demander des observations à la personne demandeuse et à l'autorité publique contre laquelle la plainte a été déposée, de tenir des audiences, si nécessaire, avec la participation des Parties (article 24(3)), de mener une enquête administrative, et d'avoir accès et de prendre connaissance des informations et des documents qui constituent l'objet de la plainte, y compris les informations qui sont classées conformément à la loi sur la classification des informations (article 9/1(2)(c) et (ç)). Le Commissaire décide d'accepter ou de refuser la plainte dans les 15 jours ouvrables suivant son dépôt. En cas d'acceptation, le Commissaire ordonne à l'autorité publique de fournir les informations demandées, en tout ou en partie, dans un délai déterminé (article 27(b) et (ç)). Le Commissaire peut décider de ne pas accepter la plainte lorsqu'elle n'est pas présentée par écrit, qu'elle n'indique pas le nom et l'adresse de la personne demandeuse, ou qu'elle est rejetée comme non fondée (article 27(a) ii et iii, et (c)). La décision du Commissaire est contraignante pour l'autorité publique contre laquelle la plainte a été déposée, sauf lorsqu'un tribunal a décidé de suspendre son application (article 27(6/1)).

40. La décision du Commissaire ainsi que l'absence de décision dans un délai de 15 jours ouvrables peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs compétents (article 25 et article 24(6)). L'introduction d'une plainte auprès du Commissaire est gratuite. Des frais d'environ 27 euros sont appliqués pour déposer une plainte auprès du tribunal administratif compétent, auxquels s'ajoutent des frais de 2 euros en moyenne pour la notification aux Parties ; ces coûts sont généralement supportés par la Partie perdante à la fin de la procédure judiciaire.

41. Dans l'ensemble, la procédure de révision prévue par la loi sur le droit à l'information répond aux exigences de l'article 8 de la Convention concernant un examen par un organe indépendant et impartial, et une procédure de révision rapide.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

42. La Partie a fourni des informations sur un certain nombre de mesures qui contribuent à la mise en œuvre de l'obligation prévue à l'article 9, premier paragraphe de la Convention, d'informer le public de son droit d'accès aux documents publics et des modalités pour l'exercer. Chaque autorité publique doit mettre en place un programme de transparence conformément à l'article 4 de la loi sur le droit à l'information, consistant en la publication de

catégories d'informations à l'initiative de l'autorité publique. En outre, chaque autorité publique doit nommer un de ses fonctionnaires en qualité de coordinateur du droit à l'information. Le coordinateur est chargé de traiter tous les aspects du traitement des demandes d'accès. Par ailleurs, le bureau du Commissaire mène des activités d'information et de sensibilisation du public sur les questions relatives au droit à l'information.

43. Le Commissaire forme régulièrement les autorités publiques, les organisations de la société civile et les groupes d'intérêt à la mise en œuvre de la loi sur le droit à l'information. La législation sur le droit à l'information fait partie du programme de l'école albanaise d'administration publique. Ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe a, de la Convention.

44. L'article 4 de la loi sur le droit à l'information contient des règles détaillées sur les informations concernant les questions ou les activités dont elles sont responsables et qui doivent être publiées par chaque autorité publique sur leur site internet. Ces informations doivent comprendre, entre autres, des renseignements sur la structure organisationnelle, les fonctions et les tâches, le texte intégral des lois et politiques nationales et internationales, les modalités de soumission des demandes d'accès et leur traitement, des informations sur l'emplacement physique de l'autorité publique et les coordonnées du coordinateur pour le droit à l'information ; des données concernant les qualifications et les salaires des fonctionnaires qui sont légalement tenus de déclarer leur patrimoine, et la structure des salaires des autres fonctionnaires ; des données sur le budget annuel et les dépenses pour l'année en cours et l'année précédente ; des informations sur les procédures de passation des marchés publics ou les procédures de concession fondées sur la concurrence ou les partenariats public-privé ; et la liste des contrats conclus par l'autorité publique avec les montants correspondants. Ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe b, de la Convention.

45. La loi sur le droit à l'information (article 18(l)) prévoit une amende d'environ 1500 à 3000 euros pour la destruction de documents publics dans le but d'éviter l'exercice du droit à l'information. La gestion et le stockage des documents publics sont effectués conformément aux normes techniques, professionnelles et méthodologiques de la loi sur les archives. La Partie a fourni des informations détaillées sur les normes techniques à respecter pour assurer la conservation des documents publics, par exemple la prévention des incendies et des dommages causés par des facteurs physiques ou biologiques, les étagères pour leur stockage, les normes de température et d'humidité dans les zones de stockage, etc. La Partie a également fourni des informations détaillées sur l'obligation pour chaque autorité publique de nommer des comités d'experts qui, sur la base des règles générales d'archivage relatives aux délais de conservation et aux documents d'importance historique, établissent leurs listes de documents d'importance historique nationale et de documents à conserver temporairement, pour

lesquels des délais de conservation sont également déterminés. Ces dispositions sont conformes à l'article 9, paragraphe d, de la Convention. Elles contribuent également à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe c, de la Convention.

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

46. Diverses exigences du programme de transparence obligatoire (voir également le paragraphe 42 ci-dessus) contribuent à la mise en œuvre de cette disposition de la Convention. Par exemple, les rapports annuels sur l'exécution du budget, les rapports d'audit de l'État, la publication des contrats conclus par une autorité publique (article 7 (1), alinéas dh et e, de la loi sur le droit à l'information) ; les informations et documents dont l'accès est fréquemment demandé et les informations dont la publication est jugée utile par l'autorité publique (article 7(1), alinéas k et l, de la même loi).

47. L'AIG note que la Partie a pris des mesures pour mettre en œuvre l'article 10 de la Convention.

XII. Conclusions et recommandations

48. Les définitions des autorités publiques et des documents publics établies par la loi sur le droit à l'information sont conformes aux exigences de l'article 1 de la Convention.

49. La loi sur le droit à l'information met en œuvre les principes et les exigences de l'article 2 de la Convention.

50. Les limitations suivantes au droit d'accès prévues à l'article 17 de la loi sur le droit à l'information correspondent à celles envisagées par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. En particulier, celles prévues par :

- a. L'article 17, (1), alinéa a, de la loi correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- b. L'article 17, (1), alinéas b, c et ç, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;
- c. L'article 17, (2), alinéa a, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;
- d. L'article 17, (2), alinéa b, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;

- e. L'article 17(2), alinéa c, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa d, de la Convention ;
- f. L'article 17(2), alinéa ç, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- g. L'article 17(2), alinéa d, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa h, de la Convention ;
- h. L'article 17(2), alinéa dh, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;
- i. L'article 17(2), alinéa e, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention ;
- j. L'article 17(2), alinéa ë, correspond aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a de la Convention.

51. L'évaluation du préjudice et de l'intérêt public supérieur prévus à l'article 17 (1) et (2) de la loi sur le droit à l'information répondent aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

52. La Partie est invitée à reconsidérer l'exemption générale fondée sur le secret professionnel en vertu de l'article 17(3) de la loi sur le droit à l'information.

53. La loi sur le droit à l'information répond aux exigences des articles 4 et 5 de la Convention.

54. L'article 14 de la loi sur le droit à l'information gagnerait à être reformulée pour refléter la pratique expliquée par la Partie concernant le droit de consulter les originaux des documents.

55. La loi sur le droit à l'information est conforme aux principes de l'article 7 de la Convention.

56. L'AIG considère que les dispositions de la loi sur le droit à l'information sont conformes à l'article 8 de la Convention.

57. L'AIG note que la Partie a pris des mesures pour mettre en œuvre les articles 9 et 10 de la Convention.

The Council of Europe Access Info Group – the AIG – is an independent group of experts mandated by the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Tromsø Convention) to monitor its implementation by the Parties.

The Tromsø Convention is the first international treaty recognising a general right of access to official documents held by public authorities. It provides for minimum rules to be applied in the processing of requests for access to information, a right to a remedy and additional measures, while offering the necessary flexibility to enable the national legislations to foresee more extended access to official documents. Restrictions of access are only permitted if they are intended to protect certain interests and rights such as national security or private life.

The present report focuses on the implementation of the provisions of the Tromsø Convention in the national freedom of information law. It underlines positive aspects in guaranteeing the right to access official documents and provides suggestions to further enhance the transparency of public authorities.

Le Groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe - l'AIG - est un groupe d'experts indépendants mandaté par la Convention du Conseil de l'Europe sur l'Accès aux documents publics (Convention de Tromsø) pour veiller à sa mise en œuvre par les Parties.

La Convention de Tromsø est le premier traité international à garantir un droit général d'accès aux informations détenues par les autorités publiques. Elle prévoit des règles minimales à appliquer dans le traitement des demandes d'accès à l'information, un droit de recours et des mesures supplémentaires, tout en offrant la flexibilité nécessaire pour permettre aux législations nationales de prévoir un accès plus large aux documents publics. Les restrictions d'accès ne sont autorisées que si elles visent à protéger certains intérêts et droits, tels que la sécurité nationale ou la vie privée.

Le présent rapport se concentre sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention de Tromsø dans la législation nationale sur la liberté d'information. Il souligne les aspects positifs de la garantie du droit d'accès aux documents publics et propose des suggestions pour améliorer encore la transparence des autorités publiques.

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 46 member states, including all members of the European Union. All Council of Europe member states have signed up to the European Convention on Human Rights, a treaty designed to protect human rights, democracy and the rule of law. The European Court of Human Rights oversees the implementation of the Convention in the member states.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE