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

BOSNIA and HERZEGOVINA

BOSNIE-HERZÉGOVINE

COUNCIL OF EUROPE

75 1949 - 2024

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)

BOSNIA AND HERZEGOVINA

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)

BOSNIE-HERZÉGOVINE

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, 16 July 2024
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, 16 juillet 2024
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE OF CONTENTS

I. Introduction 3

II. Article 1 – General Provisions 4

III. Article 2 – Right of access to official documents 6

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents... 7

V. Article 4 – Requests for access to official documents..... 10

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents..... 10

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 16

X. Article 9 – Complementary measures 17

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities 18

XII. Conclusions and recommendations 19

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 31

II. Article 1 - Dispositions générales 32

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics 36

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics 37

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics 40

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics 41

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics 47

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics 48

IX. Article 8 - Procédure de révision 49

X. Article 9 - Mesures complémentaires 50

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques 52

XII. Conclusions et recommandations 52

(English version)

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 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 Bosnia and Herzegovina pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention. As a first step, the Party responded to a detailed questionnaire prepared by the Secretariat pending the election of the member of the AIG. The questionnaire was later endorsed by the AIG. Some aspects of the information provided were clarified by the Party following a request for additional information by the AIG. Another source of information for the work of the AIG is civil society. Therefore, it maintained contacts with two international non-governmental organisations, namely Access Info Europe and Article 19, and received comments from the first on the information that the Party had provided. In the spirit of dialogue with the Parties to the Convention, the AIG requested comments from Bosnia and Herzegovina in the elaboration of the present report which were 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 acts whose main objective is to regulate the right to access official documents, that is the Law on Freedom of Access to Information at the level of institutions of Bosnia and Herzegovina (hereinafter referred to as the LFAI of Bosnia and Herzegovina), the Law on Freedom of Access to Information of the Federation of Bosnia and Herzegovina (hereinafter referred to as the LFAI of the Federation) and the Law on Freedom of Access to Information of the Republika Srpska (hereinafter referred to as the LFAI of Republika Srpska). 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 current evaluation round carried out by the AIG covering 11 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

Legal context

7. Legislation on the right to access information has been enacted in Bosnia and Herzegovina at the level of the State and in each of its two Entities – i.e. the Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska. The LFAI of Bosnia and Herzegovina applies at the state level;[1] the LFAI of the Federation,[2] and the LFAI of Republika Srpska apply respectively in each entity.[3]

8. The Brčko District of Bosnia and Herzegovina applies the Instruction on implementation of the Law of Bosnia and Herzegovina. The Party reports that this instruction addresses matters that contribute to the proper implementation of that Law in the Brčko District of Bosnia and Herzegovina and to the determination of the costs of duplication services. The AIG proceeds from the understanding that access to information issues in the Brčko District of Bosnia and Herzegovina are governed by the LFAI of Bosnia and Herzegovina. Therefore, its analysis of this instruction is confined to issues of charges for access to official documents under Article 7 of the Convention.

The meaning of public authorities

9. According to the LFAI of Bosnia and Herzegovina (Article 5(1)b), an institution of Bosnia and Herzegovina means a body of legislative authority, judicial or executive authority established by law, entrusted with the exercise of public authority, financed from public revenues and designated by virtue of a special law to carry out administrative affairs at the level of Bosnia and Herzegovina. A legal person established by institutions of Bosnia and Herzegovina in accordance with the Law on Registration of Legal Persons as well as other entities set up by a special law are also considered as institutions of Bosnia and Herzegovina. The LFAI of Bosnia and Herzegovina does not apply to parties in judicial, administrative and other law-based procedures; the availability of information in those procedures is determined by special regulation (Article 2(1)).

10. The AIG has not received information from the Party regarding some questions. First, whether administration at the local level is included

[1] Law on Freedom of Access to Information at the Level of Institutions of Bosnia and Herzegovina (Official Gazette of BiH, 61/23), which entered into force on 15 September 2023. This law has replaced the Law on Freedom of Access to Information in Bosnia and Herzegovina adopted in 2000 ("Official Gazette of Bosnia and Herzegovina", No. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 and 100/13).
[2] LFAI of the Federation was adopted in 2001. Amendments to it were published in the Official Gazette of the Federation No. 48/11.
[3] LFAI of Republika Srpska was adopted in 2001. It has not been amended.

in the definition of institutions of Bosnia and Herzegovina. Second, whether the LFAI of Bosnia and Herzegovina applies to judicial authorities as regards their administrative functions. Third, which administrative and other law-based procedures are excluded from its scope of application. Therefore, the Group considers that the LFAI of Bosnia and Herzegovina is generally in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, of the Convention, with a reservation on these specific questions.

11. The LFAI of the Federation applies to any authority in the Federation of Bosnia and Herzegovina (Article 3(2)), including executive authorities, legislative authorities without distinction as to their administrative or other functions, judicial authorities without distinction as to their administrative or other functions and to administrative authorities. The Law also applies to legal persons appointed or established by law to carry out a public function, a legal person owned or controlled by the Federation, or by a canton, municipality or town within the Federation or whose work is administrated by a public authority. Public powers cannot be transferred to natural persons. The Law applies to local self-government authorities, including cities and municipalities, as well as cantons in the Federation. It is not clear whether legal persons which exercise a public function encompass legal persons which exercise administrative authority in the meaning of Article 1, paragraph 2, sub- paragraph a, i, 3 of the Convention. Other aspects of Article 3(2) of the LFAI of the Federation are in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention.

12. According to the LFAI of Republika Srpska (Article 3(2)), public authority means any public authority, city authority, municipal authority or any other authority in the Republika Srpska. Executive, legislative and judicial authorities are explicitly included in respect of all their activities. Legal persons which exercise public powers that were transferred to them by the state together with financial resources are covered by the law. It is not quite clear whether the public powers in question involve decision making powers that would amount to the administrative authority referred to in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 3 of the Convention. Other aspects of Article 3(2) of the LFAI of Republika Srpska are in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention.

The meaning of official documents

13. According to the LFAI of Bosnia and Herzegovina (Article 5(1)d), “document” means any content or part thereof regardless of the medium (paper, electronic form, sound, visual or audio-visual recording) in which it is recorded. Sub-paragraph c. of the same provision defines information as any content in the possession of the institutions of Bosnia and Herzegovina, recorded in any form of representation, which such institutions developed, applied or received regardless of the time of its emergence or categorisation. This provision is in line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

14. Article 2(2) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina provides that this law does not apply to information that is subject to confidentiality requirements in line with the special regulations governing the area of confidential information. It is not clear what information is covered by this provision and which rules govern access to it. Arguably, this could be information classified in accordance with the Law on the Protection of Secret Data of Bosnia and Herzegovina.[4] Secret data is defined as a fact or instrument that pertains to the public security, defence, foreign affairs or intelligence and security activities of Bosnia and Herzegovina, which, pursuant to the provisions of this law, require protection against unauthorised persons and which are marked as secret by the responsible person (Article 1). This law sets detailed rules on the various levels of classification of secret data and authorises specific authorities and state officials to have access according to each level of classification.

15. However, the AIG has not received information from the Party as to what information is excluded from the scope of application of the LFAI of Bosnia and Herzegovina on the basis of its Article 2(2). The AIG underlines that a typical practical effect of excluding certain official documents from the scope of application of a legal framework on access to official documents would be that such documents may not be disclosed in application of this legal framework because there is no recognised right of access to them. This is similar to the practical effect of absolute statutory exemptions to the right of access to information, which are implemented automatically by the public authority holding such information without any evaluation of the harm or potential harm that the disclosure of the information may cause to protected interests (the harm test) and of the existence of an overriding public interest (the public interest test). Unconditional exemptions should apply only to extremely sensitive information and statutory absolute exemptions should be kept to a minimum (see Explanatory Report to the Convention, paragraph 38). Therefore, the AIG considers that the LFAI of Bosnia and Herzegovina is generally in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, whilst reserving its position on the compliance of Article 2(2) of the LFAI with this provision of the Convention.

16. The LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska define information as any material which communicates facts, opinions, data or any other content, including any copy or portion thereof, regardless of its physical form, characteristics, when it was created or how it was classified (Article 3(1) of each law). The information which falls within the scope of the two laws is further defined by the notion of control over information, which means a public authority's possession of, or access to information (Article 3(3) of each law). These provisions are in line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

[4] Law published in "Official Gazette of Bosnia and Herzegovina", 54/05.

III. Article 2 – Right of access to official documents

17. The stated objective of LFAI of Bosnia and Herzegovina (Article 3) is to enable the exercise and ensure the protection of the right to free access to information of physical and legal persons, through openness and public participation in the institutions of Bosnia and Herzegovina in accordance with international conventions on human rights and freedoms and the applicable rules of international law, the LFAI of Bosnia and Herzegovina and other laws, in order to protect the interests of the public and the creation of a free and democratic society and an open society. The right of access to information includes the right to request and receive information and the obligation of the institutions of Bosnia and Herzegovina to provide access to the requested information and publish information independently of a request being made when such publication is the result of an obligation imposed by law or other regulation (Article 5(1)f). The right of access is guaranteed without any discrimination in accordance with the Law on the Prohibition of Discrimination in Bosnia and Herzegovina and the Law on Gender Equality in Bosnia and Herzegovina (Article 6(2)). The right is guaranteed to nationals of Bosnia and Herzegovina as well as to foreign natural and legal persons (Article 1(1)a). These provisions are in line with Article 2 of the Convention.

18. The stated purposes of the LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska include that of acknowledging that information under the control of public authorities is a valuable public resource and that public access to such information promotes greater transparency and accountability of those authorities and is essential to the democratic process (Article 1(1) of each law). Another stated purpose is that of establishing that every person[5] has the right to access this information to the greatest extent possible consistent with the public interest, and that public authorities have a corresponding obligation to disclose information (Article 1(2) of each law). The right of every natural and legal person to access information in the control of a public authority is guaranteed in identical terms in the two laws. Given that this provision refers to every natural and legal person, the principle of non- discrimination is implicit in it. Each public authority has a corresponding obligation to disclose such information (Article 4 of each law). The provisions of the laws of the two Entities are in line with Article 2 of the Convention.

[5] The LFAI of the Federation refers to every natural and legal person.

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

19. At the state level, limitations of the right to access official documents held by institutions are laid down in Article 19 of the LFAI of Bosnia and Herzegovina. Under sub-paragraph 4, a and b, of this provision, access to information may be limited if it can reasonably be expected that providing access to it would cause serious damage to national security, international relations and public order in the event information is classified as confidential in line with a law or a general act adopted on the basis of the law prescribing the data confidentiality requirement. The grounds of these exemptions correspond to those foreseen by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention. However, the AIG recalls that information that is classified in accordance with Article 2(2) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, presumably in the interest of security and defence, is excluded from the scope of application of this law (see paragraph 14 of the present report). The AIG has not received clarification from the Party whether the information in question is excluded from the scope of application of the LFAI of Bosnia and Herzegovina or whether access to it may be restricted in application of Article 19 (4)a and b of this law.

20. The limitation grounds laid down in:

- Article 19(2) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- Article 19(4)c of the LFAI of Bosnia and Herzegovina correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- Article 19(4)d of the LFAI of Bosnia and Herzegovina correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, and h, of the Convention;
- Article 19(4)e of the LFAI of Bosnia and Herzegovina correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention;
- Article 19(5) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs c and i, of the Convention;
- Article 19(6) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention;

- Article 19(7)b of the LFAI of Bosnia and Herzegovina correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention.

21. It is not clear what kind of information is covered by the notion of tax-related secret by Article 19(7)a of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, and therefore, what legitimate interest is pursued by the limitation.

22. All limitations based on all the above-mentioned provisions of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, except for those provided by Article 19(2) and Article 19(7)a, are subject to a harm test, which is an integral part of every provision. A public interest test should be carried out on a case-by-case basis for all exceptions pursuant to Article 20 of the law. Accordingly, an institution of Bosnia and Herzegovina may disclose the requested information to which limitations apply only when such disclosure is justifiable by the existence of a public interest, taking into account any benefit and any damage that may arise from it. When deciding whether disclosure is justifiable, the relevant institution will consider, but will not limit itself to any breach of legal obligations, the existence of any misconduct, miscarriage of justice, abuse of authority or negligence in the performance of official duties, unauthorized use of public funds, or danger to the health or safety of an individual, the public or the environment.

23. Information limited pursuant to sub-paragraphs 4 and 7 of Article 19 of the LFAI of Bosnia and Herzegovina will become public once the reasons for restricting access to it have ceased to exist. Institutions of Bosnia and Herzegovina will restrict access to information pursuant to Article 19(5) (i.e. information relating to judicial procedures, preliminary criminal and disciplinary procedures) for the duration of such procedures. The wording of sub- paragraph 6 of Article 19 suggests that the information covered by it (i.e. information in the drafting process) will become public once complete and final information is developed.

24. Article 19 of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, with the exception of its sub-paragraphs (2), and (7)a, is in line with Article 3, paragraphs 1-3, of the Convention. In the absence of further information by the Party, the AIG reserves its position on Article 19 sub-paragraphs (4)a, b and (7)a (see paragraphs 15, 19 and 22 of the present report).

25. According to the laws of the two entities, the right of access to information controlled by public authorities may only be subject to formalities and restrictions prescribed in these laws (Article 4 of each law). Exemptions from access are set out in very similar terms in Articles 6, 7 and 8 of each of the laws and must be determined on a case-by-case basis by the competent authority (the authority which has control over the information)[66].

[6] According to Article 3(5) of each law, the public authority is the one that has control over the requested information and is the authority by whom or for whom the information was brought into existence. If the latter cannot be determined, the competent authority shall be the public authority whose competency most closely relates to the requested information.

When claiming an exemption laid down in Article 6, 7 or 8 of the laws under consideration, this authority must determine, using the public interest test provided for in Article 9 of each law, that disclosure is not justified in the public interest (Article 5 of each law).

26. The grounds for exemption to the right of access which are laid down in:

- Article 6(1) of the LFAI of the Federation and Article 6(1) of the LFAI of Republika Srpska correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub- paragraphs a and b, of the Convention;
- Article 6(2) of the LFAI of the Federation and Article 6(2) of the LFAI of Republika Srpska correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- Article 6(3) of the LFAI of the Federation and Article 6(3) of the LFAI of Republika Srpska correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention.

27. Exemptions based on all the above-mentioned grounds are subject to a harm test, which is an integral part of every provision referenced above, as well as to a public interest test.

28. The exemption ground concerning commercially confidential information (Article 7 of the law of each Entity) corresponds to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention. The relevant provisions oblige the public authority holding such information to consult in writing the third-party concerned before deciding whether to disclose it. The third-party is notified about the specifics of the request and given 15 days to indicate in writing whether it considers the information to be confidential, giving reasons as to why harm would result from its disclosure. Upon receipt of such response, the competent authority shall claim an exemption. The third-party consultation procedure appears to be the harm test and to automatically integrate the third-party evaluation of harm, which raises questions in view of Article 3, paragraph 2, of the Convention according to which the responsibility for applying the harm-test principles falls with the public authority. Once the public authority has claimed this exemption, the public interest test is applied.

29. The exemption ground relating to the protection of personal privacy (Article 8 of the law of each Entity) corresponds to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub- paragraph f, of the Convention. No harm test applies to this exemption; the competent authority claims this exemption when it reasonably determines that the requested information

involves the personal privacy interest of a third person. The public interest test applies.

30. The relevant provisions on the public interest test (Article 9 of the law of each Entity) oblige the public authority to disclose the requested information on which it has claimed an exemption where to do so is justified in the public interest, having regard to both any benefit and any harm that may accrue from doing so. These provisions provide guidance to public authorities as regards the factors that they should consider when determining whether disclosure is justified in the public interest. Such factors include but are not limited to any failure to comply with a legal obligation, the existence of any offence, miscarriage of justice, abuse of authority or neglect in the performance of an official duty, unauthorised use of public funds, or danger to the health or safety of an individual, the public, or the environment.

31. If the public authority decides to disclose commercially confidential information or information relating to personal privacy, it shall give notice in writing to the third-party concerned that such information will be disclosed upon the expiry of 15 days following receipt of notice. The notice should include information on the specific appeals body, the deadline and costs for filing an appeal, as well as information on the right of the third-party to apply to the ombudsman of either of the two Entities, as appropriate.

32. Overall, the provisions analysed above, with the exception of Articles 7 and 8 of the law of each Entity, are in line with Article 3, paragraphs 1 and 2, of the Convention.

33. The laws of the two Entities do not set time limits beyond which the exemptions they permit would no longer apply. It would be advisable to follow the good example of the LFAI of Bosnia and Herzegovina which does so (see paragraph 23 of the present report).

V. Article 4 – Requests for access to official documents

34. At the state level, the law provides that the applicant is not obliged to state reasons for requesting access to information (LFAI of Bosnia and Herzegovina, Article 23(5). Moreover, the applicant who has obtained the information in accordance with this law has the right to disclose it publicly (Article 11). The obligation of a public authority not to require or ask for any reason or justification for the request is also provided for in the laws of the two Entities (Article 11(3) of the LFAI of the Federation; Article 11(2) of the LFAI of Republika Srpska). All these provisions are in line with Article 4, paragraph 1, of the Convention.

35. A request for access to information held by public authorities at the state level or by public authorities at the Entities' level must be in writing, including via email, and in one of the official languages of Bosnia and Herzegovina or the official languages of the Entities (Article 23(2) (4) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, and Article 11(2) of the law of each Entity). The request must include the name and the address of the applicant (Article 23(2) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, Article 11(2) of the law of each Entity). The possibility of submitting anonymous requests is not guaranteed either at the state or the Entity levels. Additional rules regarding the legal representation of the applicant requesting access to his/her own personal information are laid down in Article 11(3) of each law. These provisions are in line with Article 4, paragraph 2, of the Convention.

36. At the state level, a request for access to information must contain the name and address of the institution to which it is addressed and data relevant for recognising the requested information (Article 23(3) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina). At the level of the Entities, a request for access must provide sufficient detail as to the nature and/or the contents of the information sought, so as to enable the public authority, exercising a reasonable effort, to identify the requested information (Article 11(2) of each law). These requirements do not exceed what is essential in order to process a request for information and, therefore, are in line with Article 4, paragraph 3, of the Convention.

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

Paragraph 1

37. The LFAI of Bosnia and Herzegovina does not provide for the duty of the institution holding the requested information to help the applicant to identify the requested document. This is a step back compared to the law previously applicable at the state level, which did provide for a general duty to assist the applicant.[7] It is not clear if administrative practice shows that such assistance is actually provided. The obligation of the institutions of Bosnia and Herzegovina to publish proactively a wide range of information, including documents that they have adopted and which affect the interests of users, financial information (on income and expenditure, auditing and evaluation), information on public procurement, information on registers, databases and inventories that they hold (Article 14(2)d, f, h and k) does

[7] Law on Freedom of Access to Information in Bosnia and Herzegovina, Official Gazette of Bosnia and Herzegovina", Official Gazette no. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 and 100/13. Article 18 provided "A public authority shall take all necessary steps to assist any natural or legal person seeking to exercise any right under this Act."

not substitute for the duty to help each applicant individually regarding their access requests. The LFAI of Bosnia and Herzegovina does not satisfy the requirements of Article 5, paragraph 1, of the Convention. The AIG recommends that the Party brings the law in line with this provision of the Convention.

38. A general duty of the public authority to take all the necessary steps to assist any natural or legal person seeking to exercise any right under the laws under consideration is laid down in the laws of each Entity (Article 18). No specific references are made to assisting the applicant to identify the requested official document, although in some cases it is helpful that there is a duty to disseminate an indexed register of the types of information held by a public authority, the form in which that information is available, and where it may be accessed (Article 20(2) of each law). The indexed register should be made available, pursuant to the territorial competence stipulated in the law of each Entity, to the ombudsman of the Federation, or the ombudsman of the Republika Srpska, every public and legal library in the two Entities, and on the Internet when practicable to do so, and should be available upon request. Article 18 satisfies the requirements of Article 5, paragraph 1, of the Convention.

Paragraph 2

39. According to Article 23(1) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, the institution which receives a request for access to information decides on it if that institution is the "information owner", which means the institution within the purview of which the information was generated, or the authority of another state or international organisation within the purview of which "international information" was generated (Article 5(1)i). "International information" is defined as any information provided to Bosnia and Herzegovina by a foreign country or an international organisation with which Bosnia and Herzegovina cooperates or of which it holds membership (Article 5(1)e). In the absence of further information from the Party, the reference to the authority of another country or international organisations in Article 23(1) remains unclear.

40. Where the receiving institution is not the owner of the information it must, within eight days of the receipt of the request, transmit the latter to the institution which owns the requested information within the scope of its competence and inform the applicant of such transmission (Article 23(7)). Where, despite reasonable efforts, it is not possible to identify the institution which owns the information, the receiving institution should, within eight days, issue a conclusion rejecting the request on grounds of lack of competence and providing information about the right of appeal to the Boards of Appeals (Article 23(8)).

41. The criterion for determining whether the public authority is competent to deal with an access request is that the information must have been produced by that authority regardless of whether it holds the

information. The AIG notes that the main obligation of Article 5, paragraph 2, of the Convention is that the request for access to an official document should be dealt with by any public authority holding the document. A document that has been reproduced in several copies that are held by various authorities can be requested from any of them (see Explanatory Report to the Convention, paragraph 47). Only when the public authority does not hold the requested information or is not authorised to process that request it shall refer the application to the competent authority. A Party to the Convention would, under Article 5, paragraph 2, of the Convention, have some discretion to regulate cases in which a public authority is not authorised to process a request. However, this regulation should not displace the main obligation of Article 5, paragraph 2, of the Convention, that the request must be dealt with by the public authority holding the requested document. The AIG considers that Article 23(1) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina does not comply with Article 5, paragraph 2, of the Convention and recommends that the Party brings this provision in line with the Convention.

42. In the two Entities, any public authority holding the requested information deals with the request it receives in each case, except when the competent public authority,[8] upon being notified of the specifics of the request, objects to such processing (Article 13(1) of the law of each Entity). The receiving authority also deals with a request for information that it holds when the seat of the competent authority cannot be determined (Article 13(2) of each law). If it does not possess or control access to the requested information, the receiving authority shall transfer the request to the competent authority no later than 8 days after its receipt and shall notify the applicant in writing thereof (Article 13(1) of the law of each Entity). If the seat of the competent authority cannot be determined, the receiving authority provides the applicant, within the same time limit, with a written notice that the request cannot be processed (Article 13(2) of the law of each Entity). These provisions are in line with the requirements of Article 5, paragraph 2, of the Convention.

Paragraph 3

43. The principle of equal treatment of applicants is enshrined in Article 10(1) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina. They enjoy the right of access in the same way and under the same conditions. The same principle is not provided for by the laws of the two Entities. The Party reports that requests for access to information are dealt with in such a way that no distinction is made based on the nature of the request or the status of the applicant. All

[8] It is recalled that the competent authority is the authority which possesses the requested information or controls access to it and is the authority by whom or for whom the information was brought into existence. If the latter cannot be determined the competent authority is the one whose function most closely relates to the requested information (Article 3(5) of the law of each Entity).

requests for information are recorded in the register of the first administrative procedure on the day that they are received. They are dealt with by the responsible civil servant in the order of their receipt. The AIG is satisfied that Article 10(1) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina and the practical arrangements in the two Entities are in line with Article 5, paragraph 3, of the Convention.

Paragraph 4

44. At the state level, a decision on the request for access is sent to the applicant as soon as possible but no later than 15 days following the date of its submission (Article 25(1)) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina). This may be extended by another five working days when the request concerns a large quantity of different kinds of information (Article 25(4)), in which case the applicant should be informed about the reasons for the extension. Where the request is incomplete or incomprehensible, the institution receiving it invites the applicant to make corrections within five working days following the date of receipt of the request for correction (Article 25(2)). These provisions are in line with Article 5, paragraph 4, of the Convention.

45. At the level of the Entities, the provisions of the laws under consideration concerning written notice to the applicant of the decision regarding his/her request for access (Article 14(4) of the law of each Entity) provide indications as to the time limits for public authorities to deal with requests for information. A decision to grant or deny access should be made as soon as possible and notified in writing to the applicant no later than 15 days after the receipt of the request. The execution of a decision to grant access may take place at a different time mutually acceptable to the applicant and the competent public authority when the duplication of the information is very complex or time-consuming (Article 14(2)b of the law of each Entity). When the processing of requests involves consultation of third parties – i.e. regarding access to third parties' commercially confidential information or their personal information – the time limit is extended by another 15 days; the applicant is notified in writing of such extension. These provisions are in line with Article 5, paragraph 4, of the Convention.

Paragraph 5

46. According to Article 25(3) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, the institution dealing with the request will reject it as incomplete where the applicant has failed to make an adequate correction of the request and on the basis of his/her submission it cannot be determined with certainty which information is requested. This provision would be in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph i, of the Convention, were it not for the fact that the law does not provide for a duty to help the applicant to identify the requested information (see paragraph 37 of the present report). The AIG does not have additional information about this duty being provided for by other relevant legislation of Bosnia and Herzegovina. Against this

background, it recommends that the Party brings Article 25(3) in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph i, of the Convention.

47. The institution handling the request for access does not issue a decision in the following circumstances: repetitive application (the applicant has received the requested information and the second request is submitted before 90 days have passed since the submission of the previous request); when the requested information has been disclosed to the public; when a special regulation determines the applicant's access to information in the context of judicial, administrative and other legal proceedings to which he/she a party; when the information is subject to confidentiality requirements under Article 2(2) and (3) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina; and when the submission of the applicant is not regarded as a request within the meaning of Article 23 of the law. In all these cases, the applicant is informed of each situation, as applicable, and of his/her right of appeal (Article 26(2) and (3)). In the last of the aforementioned circumstances, the applicant is instructed about how to proceed with completing his/her request (Article 26(2)).

48. Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention allows a public authority to refuse to deal with an access request on grounds of it being manifestly unreasonable. Examples of this, as noted in the Convention's Explanatory Report, can be requests requiring a disproportionate amount of searching, requests intended to hinder a department's work, and repeated requests for the same document within a very short space of time by the same applicant (§52). The AIG notes that among the grounds covered by Article 26(2), only the first one concerning repetitive applications and the last one concerning a submission that does not qualify as a request for information within the meaning of the law are administrative grounds for refusal in the sense of Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention. The period of 90 days between the requests of the same applicant for the same information does not qualify as a "very short space of time" in the meaning of this provision of the Convention. In all other situations of Article 26(2), the institution of Bosnia and Herzegovina would be effectively refusing the request on substantive grounds, after carrying out the public interest test pursuant to Article 20. In these cases, it would be necessary to issue a decision on the access request pursuant to Article 5, paragraph 4, of the Convention. The AIG considers that the provisions of the law concerning denial of access on grounds of the request being repetitive are not in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention and recommends that the Party brings them in line with this provision of the Convention.

49. At the level of Entities, when the request for access is not made in writing, does not identify the applicant or meet the formal requirements concerning his/her representation, or does not provide sufficient detail to identify the requested information, the public authority notifies the applicant in writing (where possible) no later than eight days from receipt of the

request that his/her request cannot be processed for one of these reasons. The notification includes information about the specific body to which the decision may be appealed, deadlines for and costs of appeal and the right of the applicant to apply to the ombudsman (according to their territorial competence), and that a reformulated request will be treated as a new request (Article 12(1) (3) of the law of each Entity). When the decision not to process the request is due to the fact that it lacks sufficient details to identify the information, the applicant is notified of any specific clarification question, in addition to the information mentioned above. In this case, a copy of the general information that the public authority should disseminate about the conditions, procedures and time limits for dealing with requests for access to information is also provided. These provisions are in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph i, of the Convention.

Paragraph 6

50. A decision of an institution of Bosnia and Herzegovina refusing access to an official document is presumably sent in written form to the applicant (Article 25 of the LFAI of Bosnia and Herzegovina). However, there is no provision requiring the institution to give reasons for such refusal or guaranteeing the right of the applicant to request a written justification from the institution for the refusal. This marks a step back compared to law previously applicable at the state level.[9] Article 25 is not in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

51. At the level of the Entities, when a request for access is denied, either in whole or in part, the applicant is given notice in writing by the competent authority of the legal grounds for the denial, including references to the legal provisions relied upon, all material issues relevant to the decision, including the public interest factors taken into account, the specific body to whom appeal should be addressed, including the contact details, the deadline for and cost of appeal, and the right of the applicant to apply to the relevant ombudsman (according to their territorial competence), including contact information (Article 14(3) of the law of each Entity). These provisions are in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

[9] Law on Freedom of Access to Information in Bosnia and Herzegovina, Official Gazette of Bosnia and Herzegovina", Official Gazette no. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 and 100/13. Article 14(3) provided that if access to the information is denied, either in whole or in part, the competent authority shall notify the requester in writing, including the legal grounds for the exempt status of the information, the Articles of the Act being relied upon, and all material issues relevant to the decision including public interest factors taken into account.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

52. Institutions of Bosnia and Herzegovina provide access to the information requested by giving information directly to the applicant (presumably orally), in written form, enabling the inspection of documents and copying of the document containing the requested information, or in any other way that is suitable for exercising the right of access to information (Article 22(1)b of the LFAI of Bosnia and Herzegovina). The applicant may express a preference for the form of access, failing which the information will be delivered in the way the request was submitted and in the most economical way (Article 22(2)).

53. At the level of the Entities, when access to the requested information is granted, in whole or in part, the applicant is informed in writing by the competent authority of the possibility of accessing the information on its premises and/or of the possibility of receiving a copy of the document upon payment of duplication costs. Standard size photocopies of the first ten pages of the document are, however, included in (attached to) the written notice to the applicant (Article 14(2) of the law of each Entity).

54. While the provisions of the three laws under consideration are generally in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention, the applicant's right to choose whether to inspect the original or a copy, which is especially relevant where the requested document exists only in a paper format, or to receive a copy of the requested document in any available form or format of his/her choice unless the preference expressed is unreasonable, is not guaranteed.

55. If part of the requested information is determined to be exempt, the competent authority of Bosnia and Herzegovina will sever that part of the request and disclose the remainder of the information, while specifying what kind of exemption has been applied and to which parts of the information (Article 21 of the LFAI of Bosnia and Herzegovina). A similar provision is to be found in the laws of the two Entities (Article 10 of each law). In the case of the two Entities, however, the competent authority may decide not to disclose the remainder of the information when severance has rendered it incomprehensible. The principle that omissions should be clearly indicated when part of the information is disclosed is not provided for by the two laws. The provisions of the LFAI of Bosnia and Herzegovina are in line with Article 6, paragraph 2, of the Convention; those of the two Entities are only partially in line. The AIG recommends that the laws of the two Entities are brought in line with this provision of the Convention.

56. The LFAI of Bosnia and Herzegovina provides for the possibility of the competent authority to refer the applicant to information that is publicly available (Article 26(2)b). The laws of the two Entities do not provide for the

possibility for the competent public authority to refer the applicant to easily and accessible alternative sources. It is recalled that this way of giving access to official documents is not an obligation under Article 6, paragraph 3, of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

57. The LFAI of Bosnia and Herzegovina establishes the principle that an institution of Bosnia and Herzegovina is entitled to demand reimbursement of actual material costs, including those regarding duplication and scanning of documents, data carrier and delivery, while providing the applicant with information about the method of their calculation (Article 24(2). The Government was required to determine the fees and the method of their calculation within six months of the entry into force of the law, i.e. 15 September 2023. While the principles of the law are in line with Article 7, paragraph 2, of the Convention, the AIG reserves its position on this law's compliance with the Convention in view of the absence of further information on the fees are set by the Government.

58. Inspection of official documents to which access is granted on the premises of the competent authority is free of charge in the two Entities (Article 14 of the law of each Entity). Standard size photocopies of the first 10 pages of the document are provided free of charge (Article 16 of each law). Fees may only be levied for duplication costs and only insofar as provided for in the Decision of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina regarding requests for access at the state level, or in the Instruction of the Federation's Ministry of Justice regarding requests for access at Federation level, or the Ministry of Justice regarding requests for access at the level of Republika Srpska (Article 16 of each law). Fees in both entities amount to 0.5BAM (approximately €0.26) per standard size page and 10 BAM (approximately €5.12) per floppy disk in the case of electronic documents. The principles of the laws of the Entities are in line with Article 7 of the Convention. However, the Party has not provided information about the publication of the fees.

59. The Brčko District of Bosnia and Herzegovina applies a specific instruction regarding duplication costs, which the Party reports to be the same as for the other entities.

IX. Article 8 – Review procedure

60. The LFAI of Bosnia and Herzegovina has established a centralised Government-led review (Article 5(1)r, Article 28(1)-(3)) of a decision of an institution refusing access to the requested information, failure to make a decision within the standard deadline of 15 days (see paragraph 44 of the present report), as well as the conclusion of a procedure on an access request without a decision (see paragraph 47 of the present report). The review is carried out by the Board of Appeals established "before" the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina. The LFAI of Bosnia and Herzegovina does not regulate its composition and no further information is provided by the Party about its relationship to the Council of Ministers.

61. The Board of Appeals makes a decision within 30 days of the appeal, or 60 days when it examines the regularity of the proportionality test and public interest test, which is then delivered to the applicant through the institution of Bosnia and Herzegovina whose action has been challenged (Article 28(5)(10)). The Board of Appeals, when it determines that the appeal is well-founded, orders the institution to provide the applicant with access to the requested information within a certain deadline (Article 28 (11)). Decisions of the Board of Appeals cannot be appealed.

62. A dissatisfied applicant may bring an administrative dispute before the Court of Bosnia and Herzegovina. That means that the action or inaction of the relevant institution is examined as an administrative act. The court should consider the case in an expeditious manner and decide within 60 days (Article 29(1)). In application of the Law on Administrative Procedure of Bosnia and Herzegovina, the court may annul the administrative act and give guidelines to the institution as to a new decision or settle the matter in an administrative manner. No charges are levied for filing an appeal with the head of the public authority.

63. The provisions of the LFAI of Bosnia and Herzegovina are in line with the requirements of Article 8 of the Convention.

64. An applicant has the right to file an administrative appeal against any decision made under the LFAI of the Federation with the head of the public authority that issued the decision. According to the LFAI of Republika Srpska, it is possible to request free of charge an internal review procedure which does not lead to the issuance of a final administrative decision but to the issuance of a notice for access to information to the applicant.[10] It appears that the notice is equal in effect to a final administrative decision, given that it can be appealed before the competent court of the Republika Srpska.

[10] See also ombudsman Special Report on the experiences of the implementation of legislation governing freedom of access to information in Bosnia and Herzegovina, 2019, pg.16.

65. The Party indicates that the applicant may lodge a complaint against any of the final administrative acts with the administrative division of a court of the Federation or the Republic Srpska in accordance with their jurisdictions. The court, in application of the Law on Administrative Disputes of Bosnia and Herzegovina, has the power to annul the act and settle the dispute, or remand the case to the competent authority. While this law does not specify time limits for a court to issue its judgment on the case, the Party reports that in practice administrative disputes are resolved within a reasonable time. The court decides in its judgement who bears the expenses incurred in connection with the administrative dispute.

66. The provisions of the laws of the two Entities are in line with the requirements of Article 8 of the Convention.

X. Article 9 – Complementary measures

67. Institutions of Bosnia and Herzegovina are under an obligation to publish and regularly update on their websites information on the right of access to information, including on the method of access to information, the legal framework, procedures for access to information, contact information of the information officer, the right of access to information, the form for submitting requests, the right to information, the register of requests and other information for the users of the right of access to information (Article 14(2)l of the LFAI of Bosnia and Herzegovina).

68. In the two Entities, each public authority should publish a guidebook to enable any person to access information that it holds (Article 20 of the law of each Entity). The guidebook should include, as a minimum, the contact information of the authority and its Information Officer, information on the procedure for submitting a request and a sample request in written form, categories of exemptions, costs of duplication, access to legal remedies, relevant deadlines, and reference to the index register. The index register shall be made available, according to the territorial competence stipulated in each of the laws under consideration, to the ombudsman of Bosnia and Herzegovina, or the ombudsman of the Federation, or the Ombudman of the Republika Srpska, every public and legal library in Bosnia and Herzegovina or in the two Entities, and on the Internet when practicable to do so, and shall be available upon request.

69. The provisions of the laws both at the state and Entities' level are in line with the first paragraph of Article 9 of the Convention.

70. The Party reports that Information Officers and other civil servants responsible for access to information issues have an initial and continuous training organised by the Agency for Civil Service in the institutions of

Bosnia and Herzegovina, as well as specialist training in the framework of projects carried out by donors. No information is provided regarding the two Entities.

71. The LFAI of Bosnia and Herzegovina has introduced a detailed list of information that institutions are obliged to publish and update on their websites (Article 14). This includes general information about the legal framework on the basis of which institutions operate, their functions, competences and assignments; their organisational structure and employees (names, qualifications, salaries and contact information); their work plans, strategies and activities; decision-making and public consultation; financial information (planned budget, revenue and expenditure reports, auditing reports); subsidies, donations, financial aid; public procurement processes, criteria, results, contracts and reports on completed contracts; open competition processes; services provided and applicable fees/charges; registers, databases catalogues, etc. Information on the work, organisation, decision-making, and financing are also part of guides, summaries or displayed in bulletin boards of institutions. This provision of the law is in line with Article 9, sub-paragraph b, of the Convention.

72. The Party reports that institutions in the two Entities provide information on the matters that fall under their competence in their communications with employees in public institutions, media, professionals, civil society organisations, and state authorities through different means such as media appearances, internet and social media, promotional materials, publications, special events, public consultations and others.

73. Institutions of Bosnia and Herzegovina are under an obligation to publish the information regulated by Article 14 of the LFAI of Bosnia and Herzegovina in the Government-managed Central Portal of Public Information, where the information will be permanently available (Article 15). Institutions at the state level are also obliged to publish on their websites information registers, databases and inventories that they hold (Article 14(2)k of the LFAI of Bosnia and Herzegovina). The Instruction on office operations in the institutions of Bosnia and Herzegovina, issued by the Minister of Justice of Bosnia and Herzegovina based on the decision of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, addresses issues of management and storage of documents by public authorities. These provisions of the LFAI of Bosnia and Herzegovina and other measures contribute to the implementation of Article 9, sub-paragraph c, of the Convention.

74. No information is provided about the management of documents in the two Entities. Nevertheless, the indexed registers (see paragraph 38 of the present report) contribute to the implementation of Article 9, sub-paragraph c, of the Convention.

75. The Party reports that document archiving and destruction in Bosnia and Herzegovina is governed by laws and by-laws, without specifying which ones. No information is provided regarding the two Entities.

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

76. Institutions of Bosnia and Herzegovina are under an obligation to inform the public about their meetings, agendas, time and mode of operation, as well as "possibilities of unconditional visioning of such work" (Article 16(1) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina). Institutions should also take measures to publish the contents of authentic documents when this is in the interest of transparency and efficiency of their work (Article 16(3)). The AIG notes that these measures contribute to the implementation of Article 10 of the Convention.

77. No relevant information is provided by the Party as to measures taken to implement this Article of the Convention at the level of the Entities.

XII. Conclusions and recommendations

78. The AIG considers that the LFAI of Bosnia and Herzegovina is generally in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i of the Convention, whilst reserving its position on the compliance of the law with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 1 of the Convention in respect of the administration at the local level and other entities carrying out administrative and other law-based procedures and with Article 1, paragraph 2, sub- paragraph a, i, 2 of the Convention regarding judicial authorities in so far as they perform administrative functions.

79. The LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska are generally in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, of the Convention, with one reservation regarding the compliance of these laws with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 3 of the Convention in respect of legal persons which exercise administrative authority.

80. The AIG considers that the definition of documents of the LFAI of Bosnia and Herzegovina is in line with Article1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, whilst reserving its position on the compliance of Article 2(2) with this provision of the Convention.

81. The provisions of the LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska defining information are in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

82. The LFAI of Bosnia and Herzegovina, the LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska guarantee the right of access to official documents in line with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

83. The limitations of the right of access laid down in Article 19 of the LFAI of Bosnia and Herzegovina correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention. Notably those laid down in:

- Article 19(2) correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- Article 19(4)c correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- Article 19(4)d correspond to the legitimate aims envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, and h of the Convention;
- Article 19(4)e correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention;
- Article 19(5) correspond to the legitimate aims envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs c and i, of the Convention;
- Article 19(6) correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention;
- Article 19(7)b correspond to the legitimate aims envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention.

84. All limitations with the exception of those provided for in Article, 19 sub-paragraph (2) and (7)a, are subject to the harm test in line with Article 3, sub-paragraph 2, of the Convention. The public interest test foreseen in Article 20 applies to all limitations of access on a case- by-case basis. Due to a lack of information, the AIG reserves its position on the compliance of Article 19 sub-paragraphs (4)a and b and (7)a with the Convention.

85. The limitations of the right of access laid down in the LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention. Notably those laid down in:

- Article 6(1) of the law of each Entity correspond to the legitimate aims envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a and b of the Convention;

- Article 6(2) of the law of each Entity correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;

- Article 6(3) of the law of each Entity correspond to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention;

- Article 7 of the law of each Entity corresponds to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;

- Article 8 of the law of each Entity corresponds to the legitimate aim envisaged in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention.

86. With the exception of Articles 7 and 8 of the law of each Entity, which do not provide for harm tests, all other provisions are subject to the harm and public interest tests and are, therefore, in line with Article 3, paragraphs 1 and 2 of the Convention.

87. The LFAI of Bosnia and Herzegovina, the LFAI of the Federation, and the LFAI of Republika Srpska meet the requirements of Article 4 of the Convention.

88. The LFAI of Bosnia and Herzegovina does not meet the requirements of Article 5, paragraphs 1, 2, 5 and 6 of the Convention. The AIG recommends that the Party brings this law in line with these provisions of the Convention. The LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska both meet the requirements of Article 5 of the Convention.

89. The LFAI of Bosnia and Herzegovina, the LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska are in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention, with the exception of the applicant's right to choose whether to inspect the original or a copy of the requested document. The principle of Article 6, paragraph 2, of the Convention that omissions of information following the application of partial limitations of access should be clearly indicated is not provided for in the laws of the two Entities. The AIG recommends that the relevant provisions of the LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska are brought in line with the Convention.

90. The principles of the LFAI of Bosnia and Herzegovina regarding charges for access to official documents are in line with Article 7, paragraph 2, of the Convention. The AIG reserves its position on this law's compliance with Convention, in view of the fact that it lacks information on the fees are set by the Government. The provisions of LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska are in line with Article 7 of the Convention.

91. The provisions of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, the LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska are in line with the requirements of Article 8 of the Convention.

92. The provisions of the LFAI of Bosnia and Herzegovina, the LFAI of the Federation and the LFAI of Republika Srpska are in line with Article 9, paragraph 1, of the Convention. Other measures taken by the institutions of Bosnia and Herzegovina contribute to the implementation of Article 9, sub-paragraphs b and c, of the Convention. The AIG reserves its position on the implementation of Article 9 of the Convention at the State and Entities levels, in view of the fact that it lacks information on measures taken to implement it.

93. The AIG notes that Article 16(1) of the LFAI of Bosnia and Herzegovina contributes to the implementation of Article 10 of the Convention. However, the AIG reserves its position on the implementation of this provision of the Convention at the State and Entities levels, in view of the fact that it lacks information on measures take to implement it.

(Version française)

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 à 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 effectuée par l'AIG sur la base du rapport soumis par la Bosnie-Herzégovine conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention. Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire détaillé préparé par le Secrétariat dans l'attente de l'élection du membre de l'AIG. Le questionnaire a ensuite été approuvé par l'AIG. Certains aspects des informations fournies ont été clarifiés par la Partie à la suite d'une demande d'informations complémentaires de la part de l'AIG. La société civile représente une autre source d'information pour les travaux de l'AIG. En conséquence, le groupe a maintenu des contacts avec deux organisations internationales non gouvernementales, à savoir Access Info Europe et Article 19, et a reçu des commentaires de la première sur les informations fournies par la Partie. Dans l'esprit du dialogue avec les Parties à la Convention, l'AIG a également demandé à la Bosnie-Herzégovine de formuler des commentaires dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, qui ont été pris en compte avant

son adoption. Ce rapport sera publié avec tout autre commentaire reçu par la Partie après son adoption.

5. L'évaluation de référence se concentre sur les actes législatifs dont l'objectif principal est de réglementer le droit d'accès aux documents publics, à savoir la loi sur la liberté d'accès à l'information au niveau des institutions de la Bosnie-Herzégovine (ci-après dénommée la LFAI de Bosnie-Herzégovine), la loi sur la liberté d'accès à l'information de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ci-après dénommée la LFAI de la Fédération) et la loi sur la liberté d'accès à l'information de la Republika Srpska (ci-après dénommée la LFAI de la Republika Srpska). D'autres législations spécialisées, telles que la législation sur les archives ou la législation susceptible de 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 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 dans le cadre du cycle d'évaluation actuel mené par l'AIG et couvrant 11 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 » prévu 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

Contexte juridique

7. La législation sur le droit d'accès à l'information a été promulguée en Bosnie-Herzégovine au niveau de l'État et dans chacune de ses deux entités, à savoir la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska. La LFAI de Bosnie-Herzégovine s'applique au niveau de l'État[11] ; la LFAI de la Fédération[12], et la LFAI de la Republika Srpska

[11] Loi sur la liberté d'accès à l'information au niveau des institutions de la Bosnie-Herzégovine (Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine, 61/23), entrée en vigueur le 15 septembre 2023. Cette loi a remplacé la loi sur la liberté d'accès à l'information en Bosnie-Herzégovine adoptée en 2000 (« *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina* », n° 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 et 100/13).

[12] La LFAI de la Fédération a été adoptée en 2001. Les amendements à cette loi ont été publiés dans le Journal officiel de la Fédération n° 48/11.

s'appliquent respectivement dans chaque entité[13].

8. Le district de Brčko de la Bosnie-Herzégovine applique l'Instruction relative à la mise en œuvre de la loi de la Bosnie-Herzégovine. La Partie rapporte que cette instruction traite de questions qui contribuent à la bonne mise en œuvre de cette loi dans le district de Brčko de la Bosnie-Herzégovine et à la détermination des coûts des services de reproduction. L'AIG part du principe que les questions d'accès à l'information dans le district de Brčko de la Bosnie-Herzégovine sont régies par la LFAI de Bosnie-Herzégovine. Par conséquent, son analyse de cette instruction se limite aux questions de frais d'accès aux documents publics en vertu de l'article 7 de la Convention.

Définition des autorités publiques

9. Selon la LFAI de Bosnie-Herzégovine (article 5(1)b), une institution de la Bosnie-Herzégovine désigne un organe de l'autorité législative, judiciaire ou exécutive établi par la loi, chargé de l'exercice de l'autorité publique, financé par des recettes publiques et désigné en vertu d'une loi spéciale pour mener à bien des affaires administratives au niveau de la Bosnie-Herzégovine. Une personne morale établie par des institutions de la Bosnie-Herzégovine conformément à la loi sur l'enregistrement des personnes morales, ainsi que d'autres entités créées en vertu d'une loi spéciale, sont également considérées comme des institutions de la Bosnie-Herzégovine. La LFAI de Bosnie-Herzégovine ne s'applique pas aux Parties dans des procédures judiciaires, administratives et autres procédures fondées sur le droit ; la mise à disposition des informations dans ces procédures est déterminée par une réglementation spéciale (article 2(1)).

10. L'AIG n'a pas reçu d'informations de la part de la Partie sur certaines questions, à savoir premièrement, si la définition des institutions de la Bosnie-Herzégovine inclue l'administration au niveau local ; deuxièmement, la LFAI de Bosnie-Herzégovine s'applique-t-elle aux autorités judiciaires s'agissant de leurs fonctions administratives et troisièmement, quelles procédures administratives et autres procédures fondées sur le droit sont exclues de son champ d'application. Par conséquent, le Groupe considère que la LFAI de la Bosnie-Herzégovine est généralement conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, de la Convention, avec une réserve sur ces questions spécifiques.

11. La LFAI de la Fédération s'applique à toute autorité de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (article 3(2)), y compris les autorités exécutives, les autorités législatives sans distinction de leurs fonctions administratives ou autres, les autorités judiciaires sans distinction de leurs fonctions administratives ou autres et les autorités administratives. La loi s'applique également aux personnes morales nommées ou établies par la loi pour exercer une fonction publique, aux personnes morales détenues ou

[13] La LFAI de la Republika Srpska a été adoptée en 2001. Elle n'a pas été modifiée.

contrôlées par la Fédération, ou par un canton, une municipalité ou une ville au sein de la Fédération, ou à celles dont le travail est administré par une autorité publique. Les pouvoirs publics ne peuvent être transférés à des personnes physiques. La loi s'applique aux autorités locales autonomes, y compris les villes et les municipalités, ainsi qu'aux cantons de la Fédération. Il n'apparaît pas clairement si les personnes morales qui exercent une fonction publique incluent les personnes morales qui exercent une autorité administrative au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 3, de la Convention. D'autres aspects de l'article 3(2) de la LFAI de la Fédération sont conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, de la Convention.

12. Selon la LFAI de la Republika Srpska (article 3(2)), on entend par autorité publique toute autorité publique, autorité de la ville, autorité municipale ou toute autre autorité de la Republika Srpska. Les autorités exécutives, législatives et judiciaires sont explicitement incluses dans toutes leurs activités. Les personnes morales qui exercent des pouvoirs publics qui leur ont été transférés par l'État avec des ressources financières sont également couvertes par la loi. Il n'apparaît pas clairement si les pouvoirs publics en question impliquent des pouvoirs de décision qui équivaudraient à l'autorité administrative visée à l'article 1, paragraphe 2, sous-paragraphe a, i, 3, de la Convention. Les autres aspects de l'article 3(2) de la LFAI de la Republika Srpska sont conformes à l'article 1 paragraphe 2, alinéa a, de la Convention.

Définition des documents publics

13. Selon la LFAI de Bosnie-Herzégovine (article 5(1)d), le terme « document » désigne tout contenu ou partie de contenu, quel que soit le support (format papier, électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) sur lequel il est enregistré. L'alinéa c de la même disposition définit l'information comme tout contenu en possession des institutions de la Bosnie-Herzégovine, quel que soit le support, que ces institutions ont développé, appliqué ou reçu, quel que soit le moment de sa publication ou de sa catégorisation. Cette disposition est conforme aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

14. L'article 2(2) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine prévoit que cette loi ne s'applique pas aux informations soumises à des exigences de confidentialité conformément aux réglementations spéciales régissant le domaine des informations confidentielles. On ne sait pas exactement quelles informations sont couvertes par cette disposition et quelles règles régissent l'accès à ces informations. Il pourrait s'agir d'informations classées conformément à la loi sur la protection des données secrètes de la Bosnie-Herzégovine[14]. Les données secrètes sont définies comme un fait ou un instrument ayant trait à la sécurité publique, à la défense, aux affaires étrangères ou aux activités de renseignement et de sécurité de la Bosnie-

[14] Loi publiée au "Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine", 54/05.

Herzégovine, qui, conformément aux dispositions de cette loi, doivent être protégées contre les personnes non autorisées et qui sont marquées comme secrètes par la personne responsable (article 1). Cette loi fixe des règles détaillées sur les différents niveaux de classification des données secrètes et autorise des autorités et des fonctionnaires spécifiques à y avoir accès selon chaque niveau de classification.

15. Cependant, l'AIG n'a pas reçu d'informations de la Partie quant aux informations exclues du champ d'application de la LFAI de Bosnie-Herzégovine dans le cadre de son article 2(2). L'AIG souligne que l'exclusion de certains documents publics du champ d'application d'un cadre juridique relatif à l'accès aux documents publics a pour effet concret que ces documents ne peuvent pas être divulgués en application de ce cadre juridique, parce qu'il n'existe pas de droit d'accès reconnu à ces documents. Cette situation est similaire à l'effet concret des exemptions statutaires absolues au droit d'accès à l'information, qui sont mises en œuvre automatiquement par l'autorité publique détenant ces informations sans aucune évaluation du préjudice ou de l'éventuel préjudice que la divulgation de l'information pourrait causer aux intérêts protégés (le test de préjudice) et de l'existence d'un intérêt public supérieur (le test d'intérêt public). Les exemptions inconditionnelles ne devraient s'appliquer qu'aux informations extrêmement sensibles et les exemptions absolues prévues par la loi devraient être réduites au minimum (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 38). Par conséquent, l'AIG considère que la LFAI de la Bosnie-Herzégovine est globalement conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, tout en réservant sa position sur la conformité de l'article 2(2) de la LFAI avec cette disposition de la Convention.

16. La LFAI de la Fédération et la LFAI de la Republika Srpska définissent l'information comme tout support qui communique des faits, des opinions, des données ou tout autre contenu, y compris toute copie ou partie de celui-ci, indépendamment de sa forme physique, de ses caractéristiques, de sa date de création ou de son mode de classification (article 3(1) de chaque loi). Les informations qui entrent dans le champ d'application des deux lois sont définies plus précisément par la notion de contrôle de l'information, c'est-à-dire la possession par une autorité publique d'une information ou l'accès à une information (article 3(3) de chaque loi). Ces dispositions sont conformes aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

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

17. Le principal objectif de la LFAI de Bosnie-Herzégovine (article 3) est de permettre l'exercice et de garantir la protection du droit au libre accès à l'information des personnes physiques et morales, par l'ouverture et la participation du public aux institutions de la Bosnie-Herzégovine, conformément aux conventions internationales sur les droits humains et les libertés et aux règles applicables du droit international, à la LFAI de Bosnie-Herzégovine et à d'autres lois, afin de protéger les intérêts du public et la création d'une société libre et démocratique, ainsi que d'une société ouverte. Le droit d'accès à l'information comprend le droit de demander et de recevoir des informations, ainsi que l'obligation pour les institutions de la Bosnie-Herzégovine de donner accès aux informations demandées et de publier des informations indépendamment d'une demande, lorsque cette publication résulte d'une obligation imposée par la loi ou une autre réglementation (article 5(1)f)). Le droit d'accès est garanti sans aucune discrimination, conformément à la loi sur l'interdiction de la discrimination en Bosnie-Herzégovine et à la loi sur l'égalité des genres en Bosnie-Herzégovine (article 6(2)). Ce droit est garanti aux ressortissants de Bosnie-Herzégovine ainsi qu'aux personnes physiques et morales étrangères (article 1(1)a)). Ces dispositions sont conformes à l'article 2 de la Convention.

18. Les principaux objectifs de la LFAI de la Fédération et de la LFAI de la Republika Srpska visent à reconnaître que les informations sous le contrôle des autorités publiques constituent une ressource publique précieuse et que l'accès du public à ces informations favorise une plus grande transparence et une plus grande responsabilité de ces autorités et représente un élément essentiel au processus démocratique (article 1(1) de chaque loi). Un autre objectif vise à garantir à toute personne[15] le droit d'accéder à ces informations le plus largement possible et conformément à l'intérêt public, et que les autorités publiques ont une obligation analogue de divulguer les informations (article 1(2) de chaque loi). Le droit de toute personne physique ou morale d'accéder aux informations contrôlées par une autorité publique est garanti de la même manière dans les deux lois. Dans la mesure où cette disposition se réfère à toute personne physique et morale, le principe de non-discrimination y est implicite. Chaque autorité publique a une obligation correspondante de divulguer ces informations (article 4 de chaque loi). Les dispositions des lois des deux entités sont conformes à l'article 2 de la Convention.

[15] La LFAI de la Fédération s'applique à toute personne physique ou morale.

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

19. Au niveau de l'État, les limitations du droit d'accès aux documents publics détenus par les institutions sont définies à l'article 19 de la LFAI de Bosnie-Herzégovine. En vertu de l'alinéa 4, a et b, de cette disposition, l'accès à l'information peut être limité si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'accès à l'information porte gravement atteinte à la sécurité nationale, aux relations internationales et à l'ordre public dans le cas où l'information est classée comme confidentielle conformément à une loi ou à un acte général adopté sur la base de la loi prescrivant l'exigence de confidentialité des données. Les motifs de ces exemptions correspondent à ceux prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention. Toutefois, l'AIG rappelle que les informations qui sont classifiées conformément à l'article 2(2) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine, vraisemblablement dans l'intérêt de la sécurité et de la défense, sont exclues du champ d'application de cette loi (voir le paragraphe 14 du présent rapport). La Partie n'a pas expliqué à l'AIG si les informations en question sont exclues du champ d'application de la LFAI de Bosnie-Herzégovine ou si leur accès peut être restreint en application de l'article 19 (4)a et b de cette loi.

20. Les motifs de limitation énoncés dans les articles suivants :

- L'article 19(2) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- L'article 19(4)c de la LFAI de Bosnie-Herzégovine correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- L'article 19(4)d de la LFAI de Bosnie-Herzégovine correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéas g et h, de la Convention ;
- L'article 19(4)e de la LFAI de Bosnie-Herzégovine correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention ;
- L'article 19(5) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c et i, de la Convention ;
- L'article 19(6) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention ;
- L'article 19(7)b de la LFAI de Bosnie-Herzégovine correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention.

21. Il n'est pas clairement précisé à quel type d'information la notion de secret fiscal au sens de l'article 19(7)a, de la LFAI de Bosnie-Herzégovine fait référence et, par conséquent, quel intérêt légitime est poursuivi par la limitation.

22. Toutes les limitations fondées sur les dispositions susmentionnées de la LFAI de Bosnie-Herzégovine, à l'exception de celles prévues à l'article 19(2), et à l'article 19(7)a, sont soumises à un test de préjudice, qui fait partie intégrante de chaque disposition. Un test d'intérêt public doit être effectué au cas par cas pour toutes les exceptions prévues à l'article 20 de la loi. En conséquence, une institution de la Bosnie-Herzégovine ne peut divulguer les informations demandées auxquelles s'appliquent des limitations que si cette divulgation est justifiée par l'existence d'un intérêt public, en tenant compte de tout avantage et de tout préjudice pouvant en résulter. Pour décider si la divulgation est justifiée, l'institution concernée prend en considération, sans s'y limiter, tout manquement aux obligations légales, l'existence d'une faute, d'une erreur judiciaire, d'un abus de pouvoir ou d'une négligence dans l'exercice de fonctions officielles, l'utilisation non autorisée de fonds publics ou le danger pour la santé ou la sécurité d'un individu, du public ou de l'environnement.

23. Les informations dont l'accès est limité en vertu des alinéas 4 et 7 de l'article 19 de la LFAI de Bosnie-Herzégovine deviennent publiques dès que les raisons d'en restreindre l'accès ont cessé d'exister. Les institutions de la Bosnie-Herzégovine restreignent l'accès aux informations visées à l'article 19(5) (c'est-à-dire les informations relatives aux procédures judiciaires, aux procédures pénales préliminaires et aux procédures disciplinaires) pendant la durée de ces procédures. Le libellé de l'alinéa 6 de l'article 19 suggère que les informations couvertes par cet alinéa (c'est-à-dire les informations en cours de rédaction) deviendront publiques une fois que les informations complètes et finales auront été élaborées.

24. L'article 19 de la LFAI de Bosnie-Herzégovine, à l'exception de ses alinéas (2) et (7)a, est conforme à l'article 3, paragraphes 1-3, de la Convention. En l'absence d'informations complémentaires de la part de la Partie, l'AIG réserve sa position sur les alinéas (4)a, b et (7)a de l'article 19 (voir paragraphes 15, 19 et 22 du présent rapport).

25. Selon les lois des deux entités, le droit d'accès aux informations contrôlées par les autorités publiques ne peut être soumis qu'aux formalités et restrictions prescrites par ces lois (article 4 de chaque loi). Les dérogations au droit d'accès sont énoncées dans des termes très similaires aux articles 6, 7 et 8 de chacune des lois et doivent être déterminées au cas par cas par l'autorité compétente (l'autorité qui a le contrôle de l'information)[16].

[16] Selon l'article 3(5), de chaque loi, l'autorité publique est celle qui exerce un contrôle sur les informations demandées et est l'autorité par laquelle ou pour laquelle les informations ont été créées. Si cette dernière ne peut être déterminée, l'autorité compétente est l'autorité publique dont la compétence est la plus étroitement liée à l'information demandée.

Lorsqu'elle invoque une exemption prévue à l'article 6, 7 ou 8 des lois concernées, cette autorité doit déterminer, à l'aide du test d'intérêt public prévu à l'article 9 de chaque loi, que la divulgation n'est pas justifiée par l'intérêt public (article 5 de chaque loi).

26. Les motifs de dérogation au droit d'accès qui sont énoncés dans :

- L'article 6(1) de la LFAI de la Fédération et l'article 6(1) de la LFAI de la Republika Srpska, correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a et b, de la Convention;
- L'article 6(2) de la LFAI de la Fédération et l'article 6(2) de la LFAI de la Republika Srpska, correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;
- L'article 6(3) de la LFAI de la Fédération et l'article 6(3) de la LFAI de la Republika Srpska, correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention.

27. Les exemptions fondées sur tous les motifs susmentionnés sont soumises à un test de préjudice, qui fait partie intégrante de toutes les dispositions susmentionnées, ainsi qu'à un test d'intérêt public.

28. Le motif d'exemption concernant les informations commerciales confidentielles (article 7 de la loi de chaque entité) correspond au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention. Les dispositions pertinentes obligent l'autorité publique qui détient de telles informations à consulter par écrit la tierce partie concernée avant de décider de les divulguer. La tierce partie est informée des spécificités de la demande et dispose d'un délai de 15 jours pour indiquer par écrit s'elle considère que l'information est confidentielle, en indiquant les raisons pour lesquelles sa divulgation entraînerait un préjudice. Dès réception de cette réponse, l'autorité compétente demande une exemption. La procédure de consultation des tierces parties semble être le test de préjudice et intégrer automatiquement l'évaluation du préjudice par une tierce partie, ce qui soulève des questions au regard de l'article 3, paragraphe 2 de la Convention selon lequel la responsabilité de l'application des principes du test de préjudice incombe à l'autorité publique. Une fois que l'autorité publique a revendiqué cette exemption, le test d'intérêt public est appliqué.

29. Le motif d'exemption relatif à la protection de la vie privée (article 8 de la loi de chaque entité) correspond au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention. Aucun test de préjudice ne s'applique à cette exemption ; l'autorité compétente fait valoir cette exemption lorsqu'elle détermine raisonnablement que l'information demandée implique l'intérêt de la vie privée d'une tierce personne. Le test d'intérêt public s'applique.

30. Les dispositions pertinentes au test d'intérêt public (article 9 de la loi de chaque entité) obligent l'autorité publique à divulguer les informations demandées pour lesquelles elle a invoqué une exemption lorsque l'intérêt public le justifie, en tenant compte à la fois des avantages et des inconvénients qui peuvent en résulter. Ces dispositions fournissent des orientations aux autorités publiques s'agissant des facteurs qu'elles doivent prendre en considération pour déterminer si la divulgation est justifiée dans l'intérêt public. Ces facteurs incluent notamment le non-respect d'une obligation légale, l'existence d'une infraction, une erreur judiciaire, un abus d'autorité ou une négligence dans l'exercice d'une fonction officielle, l'utilisation non autorisée de fonds publics ou un danger pour la santé ou la sécurité d'une personne, du public ou de l'environnement.

31. Si l'autorité publique décide de divulguer des informations commercialement confidentielles ou des informations relatives à la vie privée, elle notifie par écrit à la tierce partie concernée que ces informations seront divulguées à l'expiration d'un délai de 15 jours à compter de la réception de la notification. L'avis doit comprendre des informations sur l'instance de recours spécifique, le délai et les frais d'introduction d'un recours, ainsi que des informations sur le droit du tiers de s'adresser à l'ombudsman de l'une ou l'autre des deux entités, le cas échéant.

32. Dans l'ensemble, les dispositions analysées ci-dessus, à l'exception des articles 7 et 8 de la loi de chaque entité, sont conformes à l'article 3, paragraphes 1 et 2 de la Convention.

33. Les lois des deux entités ne fixent pas de délais au-delà desquels les exemptions qu'elles autorisent ne s'appliqueraient plus. Il serait souhaitable de suivre le bon exemple de la LFAI de Bosnie-Herzégovine en la matière (voir paragraphe 23 du présent rapport).

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

34. Au niveau de l'État, la loi prévoit que la personne demandeuse n'est pas obligée de justifier sa demande d'accès à l'information (LFAI de Bosnie-Herzégovine, article 23(5). Par ailleurs, la personne demandeuse qui a obtenu l'information conformément à cette loi a le droit de la divulguer publiquement (article 11). L'obligation pour une autorité publique de ne pas exiger ou demander de raison ou de justification pour la demande est également prévue dans les lois des deux entités (article 11(3) de la LFAI de la Fédération ; article 11(2) de la LFAI de la Republika Srpska). Toutes ces dispositions sont conformes à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention.

35. Une demande d'accès aux informations détenues par les autorités publiques au niveau de l'État ou par les autorités publiques au niveau des entités doit être formulée par écrit, y compris par courrier électronique, et dans l'une des langues officielles de la Bosnie-Herzégovine ou dans les langues officielles des entités (article 23(2)4, de la LFAI de Bosnie-Herzégovine et article 11(2) de la loi de chaque entité). La demande doit comporter le nom et l'adresse de la personne demandeuse (article 23(2) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine et article 11(2) de la loi de chaque entité). La possibilité de présenter des demandes anonymes n'est garantie ni au niveau de l'État ni au niveau des entités. L'article 11(3) de chaque loi énonce des règles supplémentaires concernant la représentation légale de la personne demandeuse qui sollicite l'accès à ses propres informations personnelles. Ces dispositions sont conformes à l'article 4, paragraphe 2 de la Convention.

36. Au niveau de l'État, une demande d'accès à l'information doit contenir le nom et l'adresse de l'institution à laquelle elle est adressée et les données pertinentes pour identifier l'information demandée (article 23(3) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine). Au niveau des entités, une demande d'accès doit fournir suffisamment de détails sur la nature et/ou le contenu de l'information recherchée, de manière à permettre à l'autorité publique, en déployant un effort raisonnable, d'identifier l'information demandée (article 11(2) de chaque loi). Ces exigences n'excèdent pas ce qui est essentiel pour traiter une demande d'information et sont donc conformes à l'article 4, paragraphe 3, de la Convention.

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

Paragraphe 1

37. La LFAI de Bosnie-Herzégovine ne prévoit pas l'obligation pour l'institution détenant les informations demandées d'aider la personne demandeuse à identifier le document demandé. Il s'agit d'un recul par rapport à la législation précédemment applicable au niveau de l'État, qui prévoyait une obligation générale d'assistance à la personne demandeuse [17]. Il n'est pas établi si la pratique administrative applique cette assistance. L'obligation faite aux institutions de la Bosnie-Herzégovine de publier de manière proactive un large éventail d'informations, y compris les documents qu'elles ont adoptés et qui affectent les intérêts de celles et ceux qui usent de leur droit à l'information, les informations financières (sur les recettes et les

[17] Loi sur la liberté d'accès à l'information en Bosnie-Herzégovine, Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine, Journal officiel n° 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 et 100/13. L'article 18 stipule qu' « une autorité publique doit prendre toutes les mesures nécessaires pour aider toute personne physique ou morale cherchant à exercer un droit en vertu de la présente loi ».

dépenses, l'audit et l'évaluation), les informations sur les marchés publics, les informations sur les registres, les bases de données et les inventaires qu'elles détiennent (article 14(2)d), f, h et k), ne se substitue pas à l'obligation d'aider chaque personne demandeuse individuellement au sujet de ses demandes d'accès. La LFAI de Bosnie-Herzégovine ne satisfait pas aux exigences de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention. L'AIG recommande à la Partie de mettre la loi en conformité avec cette disposition de la Convention.

38. Les lois de chaque entité prévoient l'obligation générale pour l'autorité publique de prendre toutes les mesures nécessaires pour aider toute personne physique ou morale cherchant à exercer un droit en vertu des lois considérées (article 18). Aucune référence n'est faite à l'assistance à la personne demandeuse pour identifier le document public demandé, bien que dans certains cas, il s'avère utile d'avoir l'obligation de diffuser un registre indexé des types d'informations détenues par une autorité publique, la forme sous laquelle ces informations sont disponibles et où elles peuvent être consultées (article 20(2) de chaque loi). Le registre indexé devrait être mis à la disposition, conformément à la compétence territoriale stipulée dans la loi de chaque entité, de l'ombudsman) de la Fédération ou de la Republika Srpska, de toutes les bibliothèques publiques et juridiques des deux entités, ainsi que sur internet le cas échéant, et devrait être disponible sur demande. L'article 18 satisfait aux exigences de l'article 5, paragraphe 1 de la Convention.

Paragraphe 2

39. Conformément à l'article 23(1) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine, l'institution qui reçoit une demande d'accès à l'information prend une décision si elle est « propriétaire de l'information », c'est-à-dire l'institution dont relève l'information ou l'autorité d'un autre État ou d'une organisation internationale dont relève l'« information internationale » (article 5(1)i)). Par « information internationale », on entend toute information fournie à la Bosnie-Herzégovine par un pays étranger ou une organisation internationale avec laquelle la Bosnie-Herzégovine coopère ou dont elle est membre (article 5(1)e). En l'absence d'informations complémentaires de la part de la Partie, la référence à l'autorité d'un autre pays ou d'une organisation internationale dans l'article 23(1) reste floue.

40. Lorsque l'institution destinatrice de la demande ne détient pas les informations, elle doit, dans un délai de huit jours à compter de la réception de la demande, transmettre celle-ci à l'institution concernée et informer la personne demandeuse de cette transmission (article 23(7). Lorsqu'en dépit d' efforts raisonnables, il n'est pas possible d'identifier l'institution qui détient l'information, l'institution destinataire doit, dans les huit jours, rejeter la demande pour cause d'incompétence et fournir des informations sur le droit de recours devant les chambres de recours (article 23(8).

41. Le critère permettant de déterminer si l'autorité publique est compétente pour traiter une demande d'accès consiste à ce que l'information soit produite par cette autorité, qu'elle soit ou non détentrice de l'information. L'AIG note que l'obligation principale de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention stipule que la demande d'accès à un document officiel soit traitée par toute autorité publique détenant le document. Un document reproduit en plusieurs exemplaires détenus par plusieurs autorités peut être demandé à chacune d'entre elles (voir Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 47). Ce n'est que lorsque l'autorité publique ne détient pas l'information demandée ou n'est pas autorisée à traiter cette demande qu'elle transmet la demande à l'autorité compétente. Une Partie à la Convention disposerait, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention, d'une certaine marge de manœuvre pour réglementer les cas dans lesquels une autorité publique n'est pas autorisée à traiter une demande. Toutefois, cette réglementation ne devrait pas se substituer à l'obligation principale de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention, à savoir que la demande doit être traitée par l'autorité publique détenant le document demandé. L'AIG considère que l'article 23(1) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine n'est pas conforme à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention et recommande que la Partie mette cette disposition en conformité avec la Convention.

42. Dans les deux entités, toute autorité publique détenant les informations demandées traite la demande qu'elle reçoit dans chaque cas, sauf lorsque l'autorité publique compétente[18], dès qu'elle est informée des spécificités de la demande, s'oppose à ce traitement (article 13(1), de la loi de chaque entité). L'autorité destinataire traite également une demande d'informations qu'elle détient lorsque le siège de l'autorité compétente ne peut être déterminé (article 13(2), de la loi de chaque entité). Si elle ne possède pas les informations demandées ou n'en contrôle pas l'accès, l'autorité destinataire transmet la demande à l'autorité compétente au plus tard 8 jours après sa réception et en informe la personne demandeuse par écrit (article 13(1) de la loi de chaque entité). Si le siège de l'autorité compétente ne peut être déterminé, l'autorité destinataire notifie par écrit à la personne demandeuse dans le même délai, que la demande ne peut être traitée (article 13(1) de la loi de chaque entité). Ces dispositions sont conformes aux exigences de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

Paragraphe 3

43. Le principe de l'égalité de traitement des personnes demandeuses est inscrit à l'article 10(1), de la LFAI de Bosnie-Herzégovine. Elles bénéficient du droit d'accès de la même manière et dans les mêmes conditions. Le même principe n'est pas prévu par les lois des deux entités.

[18] Il est rappelé que l'autorité compétente est l'autorité qui détient les informations demandées ou qui en contrôle l'accès et l'autorité par laquelle ou pour laquelle les informations ont été créées. Si cette dernière ne peut être déterminée, l'autorité compétente est celle dont la fonction a le rapport le plus étroit avec les informations demandées (article 3(5) de la loi de chaque entité).

La Partie rapporte que les demandes d'accès à l'information sont traitées de manière qu'aucune distinction ne soit faite en fonction de la nature de la demande ou du statut de la personne demandeuse. Toutes les demandes d'information sont enregistrées dans le registre de la première procédure administrative le jour de leur réception. Elles sont traitées par le fonctionnaire responsable et dans l'ordre de leur réception. L'AIG estime que l'article 10(1) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine et les modalités pratiques dans les deux entités sont conformes à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention.

Paragraphe 4

44. Au niveau de l'État, une décision sur la demande d'accès est transmise à la personne demandeuse dans les meilleurs délais et au plus tard dans les 15 jours suivant la date de présentation de la demande (article 25(1), de la LFAI de Bosnie-Herzégovine). Ce délai peut être prolongé de cinq jours ouvrables supplémentaires lo

des informations qu'elle a fournies, quelles sont les informations demandées. Cette disposition serait conforme à l'article 5, paragraphe 5, alinéa i, de la Convention, si ce n'est que la loi ne prévoit pas l'obligation d'aider la personne demandeuse à identifier les informations demandées (voir paragraphe 37 du présent rapport). L'AIG ne dispose pas d'informations supplémentaires sur le fait que cette obligation est prévue par d'autres législations pertinentes de la Bosnie-Herzégovine. Dans ce contexte, elle recommande à la Partie de mettre l'article 25(3) en conformité avec l'article 5, paragraphe 5, alinéa i, de la Convention.

47. L'institution qui traite la demande d'accès ne prend pas de décision dans les cas suivants : demande répétitive (la personne demandeuse a reçu les informations demandées et la deuxième demande est soumise avant que 90 jours ne se soient écoulés depuis la soumission de la demande précédente) ; lorsque les informations demandées ont été divulguées au public ; lorsqu'une réglementation spéciale détermine l'accès de la personne demandeuse aux informations dans le cadre de procédures judiciaires, administratives et autres auxquelles elle est Partie ; lorsque les informations sont soumises à des exigences de confidentialité en vertu de l'article 2(2) et 3 de la LFAI de Bosnie-Herzégovine et lorsque la demande de la personne demandeuse n'est pas considérée comme une demande au sens de l'article 23 de la loi. Dans tous ces cas, la personne demandeuse est informée de chaque situation, le cas échéant, et de son droit de recours (article 26(2) et (3). Dans la dernière des circonstances susmentionnées, la personne demandeuse est informée de la manière de procéder pour compléter sa demande (article 26(2).

48. L'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention permet à une autorité publique de refuser de traiter une demande d'accès au motif qu'elle est manifestement déraisonnable. Il peut s'agir par exemple, comme le relève le Rapport explicatif de la Convention, de demandes exigeant un effort de recherche ou d'examen disproportionné, de demandes visant à entraver le travail d'une administration, de demandes répétées du même document dans un laps de temps très court par la même personne demandeuse (§52). L'AIG constate que parmi les motifs visés à l'article 26(2), seuls le premier concernant les demandes répétitives et le dernier concernant une demande qui n'est pas qualifiée de demande d'information au sens de la loi sont des motifs administratifs de refus au titre de l'article 5, paragraphe 5, sous-paragraphe ii, de la Convention. La période de 90 jours entre les demandes de la même personne demandeuse pour la même information n'est pas considérée comme un « très court laps de temps » au sens de cette disposition de la Convention. Dans toutes les autres situations visées à l'article 26(2), l'institution de Bosnie-Herzégovine refuserait effectivement la demande pour des raisons substantielles, après avoir effectué le test d'intérêt public conformément à l'article 20. Dans ces cas, il serait nécessaire d'émettre une décision sur la demande d'accès en vertu de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention. L'AIG considère que les dispositions de la loi concernant le refus d'accès au motif que la demande est répétitive, ne

sont pas conformes à l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention et recommande à la Partie de les mettre en conformité avec cette disposition de la Convention.

49. Au niveau des entités, lorsque la demande d'accès n'est pas faite par écrit, qu'elle n'identifie pas la personne demandeuse, ne répond pas aux exigences formelles concernant sa représentation, ou qu'elle ne fournit pas suffisamment de détails pour identifier les informations demandées, l'autorité publique notifie à la personne demandeuse par écrit (si possible) dans les huit jours suivant la réception de la demande que celle-ci ne peut pas être traitée pour l'une de ces raisons. La notification comprend des informations sur l'organe spécifique auprès duquel la décision peut être contestée, les délais et les frais de recours, le droit de la personne demandeuse de s'adresser à l'ombudsman (en fonction de sa compétence territoriale) et le fait qu'une demande reformulée sera traitée comme une nouvelle demande (article 12(1)(3) de la loi de chaque entité). Lorsque la décision de ne pas traiter la demande est due au fait qu'elle ne contient pas suffisamment de détails pour identifier l'information, la personne demandeuse est informée de toute question de clarification spécifique, en plus des informations mentionnées ci-dessus. Dans ce cas, une copie des informations générales que l'autorité publique doit diffuser sur les conditions, les procédures et les délais de traitement des demandes d'accès à l'information est également fournie. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 5, alinéa i, de la Convention.

Paragraphe 6

50. La décision d'une institution de la Bosnie-Herzégovine refusant l'accès à un document public est censée être envoyée par écrit à la personne demandeuse (article 25 de la LFAI de Bosnie-Herzégovine). Toutefois, aucune disposition n'oblige l'institution à motiver son refus ou ne garantit le droit de la personne demandeuse à demander à l'institution une justification écrite de son refus. Il s'agit là d'un recul par rapport à la législation précédemment applicable au niveau de l'État[19]. L'article 25 n'est pas conforme à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

51. Au niveau des entités, lorsqu'une demande d'accès est rejetée, en tout ou en partie, la personne demandeuse est informée par écrit, par l'autorité compétente, des motifs juridiques du rejet, y compris des références aux dispositions légales invoquées, de toutes les questions matérielles pertinentes pour la décision, y compris les facteurs d'intérêt public pris en compte, l'organe spécifique auquel le recours doit être

[19] Loi sur la liberté d'accès à l'information en Bosnie-Herzégovine, Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine, Journal officiel n° 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 et 100/13. L'article 14(3) prévoit que si l'accès à l'information est refusé, en tout ou en partie, l'autorité compétente en informe la personne demandeuse par écrit, en précisant les motifs juridiques justifiant l'exemption de l'information, les articles de la loi invoqués et toutes les questions matérielles pertinentes pour la décision, y compris les facteurs d'intérêt public pris en compte.

adressé, y compris les coordonnées, le délai ainsi que le coût du recours, et le droit de la personne demandeuse de s'adresser à l'ombudsman compétent (en fonction de sa compétence territoriale), y compris les coordonnées (article 14(3) de la loi de chaque entité). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

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

52. Les institutions de la Bosnie-Herzégovine fournissent l'accès à l'information demandée en la communiquant directement à la personne demandeuse (vraisemblablement oralement), sous forme écrite, en permettant la vérification des pièces et en copiant le document contenant l'information requise, ou de toute autre manière permettant d'exercer le droit d'accès à l'information (article 22(1)b de la LFAI de Bosnie-Herzégovine). La personne demandeuse peut exprimer une préférence pour la forme d'accès, faute de quoi l'information sera fournie de la manière dont la demande a été soumise et de la manière la plus économique (article 22(2)).

53. Au niveau des entités, lorsque l'accès à l'information demandée est accordé, en tout ou en partie, la personne demandeuse est informé par écrit par l'autorité compétente de la possibilité d'accéder à l'information dans ses locaux et/ou de la possibilité de recevoir une copie du document moyennant le paiement des frais de reproduction. Des photocopies de format standard des dix premières pages du document sont toutefois jointes à l'avis écrit adressé à la personne demandeuse (article 14(2), de la loi de chaque entité).

54. Si les dispositions des trois lois en question sont généralement conformes à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, le droit de la personne demandeuse de choisir d'examiner l'original ou une copie, ce qui s'avère particulièrement pertinent lorsque le document demandé n'existe que sur papier, ou de recevoir une copie du document demandé sous toute forme ou tout format disponible de son choix, à moins que la préférence exprimée ne soit déraisonnable, n'est pas garanti.

55. Si une limitation s'applique à une partie des informations demandées, l'autorité compétente de Bosnie-Herzégovine supprime cette partie de la demande et divulgue le reste des informations, tout en précisant le type d'exemption qui a été appliqué et sur quelles parties des informations elle porte (article 21 de la LFAI de Bosnie-Herzégovine). Une disposition similaire figure dans les lois des deux entités (article 10 de chaque loi). Dans le cas des deux entités, l'autorité compétente peut toutefois décider de ne pas divulguer le reste de l'information lorsque la version expurgée l'a rendue incompréhensible. Le principe selon lequel les occultations doivent être clairement indiquées lorsqu'une partie de l'information est divulguée n'est

pas prévu par les deux lois. Les dispositions de la LFAI de Bosnie-Herzégovine sont conformes à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention ; celles des deux entités ne le sont que partiellement. L'AIG recommande que les lois des deux entités soient mises en conformité avec cette disposition de la Convention.

56. La LFAI de Bosnie-Herzégovine prévoit la possibilité pour l'autorité compétente d'orienter la personne demandeuse vers des informations accessibles au public (article 26(2)b)). Les lois des deux entités ne prévoient pas la possibilité pour l'autorité publique compétente d'orienter la personne demandeuse vers d'autres sources facilement accessibles. Il est rappelé que cette manière de donner accès aux documents publics n'est pas une obligation au titre de l'article 6, paragraphe 3, de la Convention.

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

57. La LFAI de Bosnie-Herzégovine établit le principe selon lequel une institution de la Bosnie-Herzégovine est en droit d'exiger le remboursement des frais matériels réels, y compris ceux concernant la reproduction et la numérisation des documents, le support de données et la livraison, tout en fournissant à la personne demandeuse des informations sur la méthode de calcul de ces frais (article 24(2)). Le gouvernement devait déterminer les tarifs et leur mode de calcul dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit le 15 septembre 2023. Si les principes de la loi sont conformes à l'article 7, paragraphe 2, de la Convention, l'AIG réserve sa position sur la conformité de cette loi avec la Convention compte tenu de l'absence d'informations complémentaires sur les tarifs fixés par le gouvernement.

58. L'inspection des documents publics auxquels l'accès est accordé dans les locaux de l'autorité compétente est gratuite dans les deux entités (article 14 de la loi de chaque entité). Les photocopies de format standard des 10 premières pages du document sont fournies gratuitement (article 16 de la loi de chaque entité). Des frais ne peuvent être perçus que pour les coûts de reproduction et uniquement dans la mesure prévue par la décision du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine pour les demandes d'accès au niveau de l'État, par l'instruction du ministère de la Justice de la Fédération pour les demandes d'accès au niveau de la Fédération, ou par le ministère de la Justice pour les demandes d'accès au niveau de la Republika Srpska (article 16 de chaque loi). Dans les deux entités, les frais s'élèvent à 0,5 BAM (environ 0,26 €) par page de format standard et à 10 BAM (environ 5,12 €) par disquette en cas de documents électroniques. Les principes des lois des entités sont conformes à l'article 7 de la Convention. Cependant, la Partie n'a pas fourni d'informations sur la publication des frais.

59. Le district de Brčko de la Bosnie-Herzégovine applique une instruction spécifique concernant les coûts de reproduction, que la Partie signale comme étant la même que pour les autres entités.

IX. Article 8 - Procédure de révision

60. La LFAI de Bosnie-Herzégovine a mis en place un mécanisme de recours centralisé et dirigé par le gouvernement (article 5(1)r, article 28(1)-(3)), en cas de décision d'une institution refusant l'accès à l'information demandée, d'absence de décision dans le délai standard de 15 jours (voir paragraphe 44 du présent rapport), ainsi qu'en cas de conclusion d'une procédure relative à une demande d'accès sans décision (voir paragraphe 47 du présent rapport). Le contrôle est effectué par la Commission de recours établie « devant » le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine. La LFAI de Bosnie-Herzégovine ne réglemente pas sa composition et la Partie ne fournit aucune autre information sur ses relations avec le Conseil des ministres.

61. La Commission de recours rend une décision dans les 30 jours suivant le recours, ou dans les 60 jours lorsqu'elle examine la régularité du test de proportionnalité et du test d'intérêt public, qui est ensuite transmise à la personne demandeuse par l'intermédiaire de l'institution de la Bosnie-Herzégovine dont l'action a été contestée (article 28(5)10)). La Commission de recours, lorsqu'elle estime que le recours est fondé, ordonne à l'institution de fournir à la personne demandeuse l'accès aux informations demandées dans un délai déterminé (article 28(11). Les décisions de la Commission de recours ne sont pas susceptibles de recours.

62. Une personne demandeuse mécontente peut porter un litige administratif devant la Cour de Bosnie-Herzégovine. Cela signifie que l'action ou l'inaction de l'institution concernée est examinée en tant qu'acte administratif. La Cour doit examiner l'affaire rapidement et se prononcer dans un délai de 60 jours (article 29(1)). En application de la loi sur la procédure administrative de Bosnie-Herzégovine, la juridiction peut annuler l'acte administratif et donner des directives à l'institution quant à une nouvelle décision, ou régler l'affaire de manière administrative. L'introduction d'un recours auprès du chef de l'autorité publique n'entraîne pas de frais.

63. Les dispositions de la LFAI de Bosnie-Herzégovine sont conformes aux exigences de l'article 8 de la Convention.

64. Une personne demandeuse a le droit de déposer un recours administratif à l'encontre de toute décision prise en vertu de la LFAI de la Fédération auprès du chef de l'autorité publique qui a pris la décision. Selon la LFAI de la Republika Srpska, il est possible de demander gratuitement

une procédure de révision interne, qui n'aboutit pas à une décision administrative finale mais à la délivrance d'un avis d'accès à l'information à la personne demandeuse[20]. Il semble que l'avis ait le même effet qu'une décision administrative finale, étant donné qu'il peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction compétente de la Republika Srpska.

65. La Partie indique que la personne demandeuse peut déposer une plainte contre tout acte administratif final auprès de la division administrative d'une Cour de la Fédération ou de la Republika Srpska, conformément à leurs compétences. La Cour, en application de la loi sur les litiges administratifs de la Bosnie-Herzégovine, a le pouvoir d'annuler l'acte et de régler le litige, ou de renvoyer l'affaire à l'autorité compétente. Bien que cette loi ne fixe pas de délai pour que la Cour rende son jugement sur l'affaire, la Partie signale qu'en pratique, les litiges administratifs sont résolus dans un délai raisonnable. La Cour décide dans son jugement qui couvrira les dépenses encourues dans le cadre du litige administratif.

66. Les dispositions des lois des deux entités sont conformes aux exigences de l'article 8 de la Convention.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

67. Les institutions de la Bosnie-Herzégovine sont tenues de publier et de mettre à jour régulièrement sur leurs sites internet des informations sur le droit d'accès à l'information, notamment sur la méthode d'accès à l'information, le cadre juridique, les procédures d'accès à l'information, les coordonnées du responsable de l'information, le droit d'accès à l'information, le formulaire de présentation des demandes, le droit à l'information, le registre des demandes et d'autres informations destinées aux usagers du droit d'accès à l'information (article 14(2)l), de la LFAI de Bosnie-Herzégovine).

68. Dans les deux entités, chaque autorité publique doit publier un manuel pour permettre à toute personne d'accéder aux informations qu'elle détient (article 20 de la loi de chaque entité). Le manuel doit comprendre, au minimum, les coordonnées de l'autorité et de son responsable de l'information, des informations sur la procédure de soumission d'une demande et un exemple de demande sous forme écrite, les catégories d'exemptions, les coûts de reproduction, l'accès aux voies de recours, les délais pertinents et une référence au registre des index. Le registre des index est mis à la disposition de l'ombudsman de la Bosnie-Herzégovine, de la Fédération ou de la Republika Srpska, de toutes les bibliothèques publiques et juridiques de la Bosnie-Herzégovine ou des deux entités, en fonction de

[20] Voir également le rapport spécial de l'ombudsman sur les expériences de mise en œuvre de la législation régissant la liberté d'accès à l'information en Bosnie-Herzégovine, 2019, p. 16.

la compétence territoriale stipulée dans chacune des lois en question ainsi que sur internet le cas échéant, et doit être disponible sur demande.

69. Les dispositions des lois, tant au niveau de l'État que des entités, sont conformes au premier paragraphe de l'article 9 de la Convention.

70. La Partie signale que les agents et les autres fonctionnaires responsables des questions d'accès à l'information bénéficient d'une formation initiale et continue organisée par l'Agence de la fonction publique dans les institutions de la Bosnie-Herzégovine, ainsi que d'une formation spécialisée dans le cadre de projets menés par des donateurs. Aucune information n'est fournie concernant les deux entités.

71. La LFAI de Bosnie-Herzégovine a introduit une liste détaillée d'informations que les institutions sont tenues de publier et de mettre à jour sur leurs sites internet (article 14). Il s'agit notamment d'informations générales concernant le cadre juridique sur la base duquel les institutions fonctionnent, leurs fonctions, leurs compétences et leurs missions ; leur structure organisationnelle et leurs employé·es (noms, qualifications, salaires et coordonnées) ; leurs plans de travail, stratégies et activités ; la prise de décision et la consultation publique ; les informations financières (budget prévu, rapports sur les recettes et les dépenses, rapports d'audit) ; les subventions, les dons, les aides financières ; les processus de passation de marchés publics, les critères, les résultats, les contrats et les rapports sur les contrats achevés ; les processus de mise en concurrence ouverte ; les services fournis et les droits/taxes applicables ; les registres ; les bases de données ; les catalogues ; etc. Les informations sur le travail, l'organisation, la prise de décision et le financement font également partie de guides, de résumés ou figurent sur les tableaux d'affichage des institutions. Cette disposition de la loi est conforme à l'article 9, alinéa b, de la Convention.

72. La Partie rapporte que les institutions des deux entités fournissent des informations sur les questions qui relèvent de leur compétence dans leurs communications avec les employé·es des institutions publiques, les médias, les professionnels, les organisations de la société civile et les autorités publiques par divers moyens tels que les parutions dans les médias, internet et les médias sociaux, la documentation publicitaire, les publications, les événements spéciaux, les consultations publiques et autres.

73. Les institutions de la Bosnie-Herzégovine sont tenues de publier les informations visées à l'article 14 de la LFAI de Bosnie-Herzégovine sur le Portail central d'information publique géré par le gouvernement, où ces informations seront disponibles en permanence (article 15). Les institutions Étatiques sont également tenues de publier sur leurs sites internet les registres d'information, les bases de données et les inventaires qu'elles détiennent (article 14(2)k, de la LFAI de Bosnie-Herzégovine). L'Instruction sur les opérations de bureau dans les institutions de la Bosnie-Herzégovine, publiée par le ministre de la Justice de la Bosnie-Herzégovine sur la base de la décision du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, aborde les

questions de gestion et conservation des documents par les autorités publiques. Ces dispositions de la LFAI de Bosnie-Herzégovine et d'autres mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, alinéa c, de la Convention.

74. Aucune information n'est fournie sur la gestion des documents dans les deux entités. Néanmoins, les registres indexés (voir paragraphe 38 du présent rapport) contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, alinéa c, de la Convention.

75. La Partie indique que l'archivage et la destruction des documents en Bosnie-Herzégovine sont régis par des lois et des règlements, sans préciser lesquels. Aucune information n'est fournie concernant les deux entités.

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

76. Les institutions de la Bosnie-Herzégovine sont tenues d'informer le public de leurs réunions, de leurs ordres du jour, de leurs horaires et de leur mode de fonctionnement, ainsi que des « possibilités de visionner leur travail sans réserve » (article 16(1) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine). Les institutions doivent également prendre des mesures pour publier le contenu des documents originaux lorsque cela est dans l'intérêt de la transparence et de l'efficacité de leur travail (article 16(3)). L'AIG constate que ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 10 de la Convention.

77. La Partie ne fournit aucune information pertinente sur les mesures prises pour mettre en œuvre cet article de la Convention au niveau des entités.

XII. Conclusions et recommandations

78. L'AIG estime que la LFAI de Bosnie-Herzégovine est globalement conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, de la Convention, tout en réservant sa position sur la conformité de la loi avec l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 1, de la Convention en ce qui concerne l'administration au niveau local et les autres entités effectuant des procédures administratives et d'autres procédures fondées sur le droit et avec l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 2, de la Convention en ce qui concerne les autorités judiciaires dans la mesure où elles exercent des fonctions administratives.

79. La LFAI de la Fédération et la LFAI de la Republika Srpska sont généralement conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, de la

Convention, avec une réserve concernant la conformité de ces lois avec l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 3, de la Convention en ce qui concerne les personnes morales qui exercent une autorité administrative.

80. L'AIG considère que la définition des documents de la LFAI de Bosnie-Herzégovine est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, tout en réservant sa position sur la conformité de l'article 2(2) avec cette disposition de la Convention.

81. Les dispositions de la LFAI de la Fédération et de la LFAI de la Republika Srpska définissant l'information sont conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

82. La LFAI de Bosnie-Herzégovine, la LFAI de la Fédération et la LFAI de la Republika Srpska garantissent le droit d'accès aux documents publics conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

83. Les limitations du droit d'accès prévues à l'article 19 de la LFAI de Bosnie-Herzégovine correspondent à celles envisagées par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention, notamment celles prévues par :

- l'article 19(2) correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- l'article 19(4)c correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- l'article 19(4)d correspondent aux buts légitimes envisagés à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, et h de la Convention ;
- l'article 19(4)e correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention ;
- l'article 19(5) correspondent aux buts légitimes envisagés à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c et i, de la Convention ;
- l'article 19(6) correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention ;
- l'article 19(7)b correspondent aux buts légitimes envisagés à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention.

84. Toutes les limitations, à l'exception de celles prévues à l'article 19 alinéas (2) et (7)a, sont soumises au test de préjudice conformément à l'article 3, alinéa 2 de la Convention. Le test d'intérêt public prévu à l'article 20 s'applique à toutes les limitations d'accès au cas par cas. En raison du manque d'informations, l'AIG réserve sa position sur la conformité des alinéas (4)a et b et (7)a de l'article 19 avec la Convention.

85. Les limitations du droit d'accès prévues dans les LFAI de la Fédération et de la Republika Srpska correspondent à celles envisagées par

l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. Notamment celles prévues dans :

- l'article 6(1) de la loi de chaque entité correspondent aux buts légitimes envisagés à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a et b de la Convention;
- l'article 6(2) de la loi de chaque entité correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convent;
- l'article 6(3) de la loi de chaque entité correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k;
- l'article 7 de la loi de chaque entité correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention;
- l'article 8 de la loi de chaque entité correspondent au but légitime envisagé à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention.

86. À l'exception des articles 7 et 8 de la loi de chaque entité, qui ne prévoient pas de test de préjudice, toutes les autres dispositions sont soumises au test de préjudice et de l'intérêt public et sont donc conformes à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la Convention.

87. La LFAI de Bosnie-Herzégovine, la LFAI de la Fédération et la LFAI de la Republika Srpska satisfont aux exigences de l'article 4 de la Convention.

88. La LFAI de Bosnie-Herzégovine ne répond pas aux exigences de l'article 5, paragraphes 1, 2, 5 et 6, de la Convention. L'AIG recommande que la Partie mette cette loi en conformité avec ces dispositions de la Convention. La LFAI de la Fédération et la LFAI de la Republika Srpska répondent toutes deux aux exigences de l'article 5 de la Convention.

89. La LFAI de Bosnie-Herzégovine, la LFAI de la Fédération et la LFAI de la Republika Srpska sont conformes à l'article 6, paragraphe 1 de la Convention, à l'exception du droit de la personne demandeuse de choisir de consulter l'original ou une copie du document demandé. Le principe de l'article 6, paragraphe 2 de la Convention selon lequel les occultations d'informations suite à l'application de limitations partielles d'accès doivent être clairement indiquées, n'est pas prévu dans les lois des deux entités. L'AIG recommande que les dispositions pertinentes de la LFAI de la Fédération et de la LFAI de la Republika Srpska soient mises en conformité avec la Convention.

90. Les principes de la LFAI de Bosnie-Herzégovine concernant les frais d'accès aux documents publics sont conformes à l'article 7, paragraphe 2,

de la Convention. L'AIG réserve sa position sur la conformité de cette loi avec la Convention, compte tenu du fait qu'elle manque d'informations sur les frais fixés par le gouvernement. Les dispositions de la LFAI de la Fédération et de la LFAI de la Republika Srpska sont conformes à l'article 7 de la Convention.

91. Les dispositions de la LFAI de la Bosnie-Herzégovine, de la LFAI de la Fédération et de la LFAI de la Republika Srpska sont conformes aux exigences de l'article 8 de la Convention.

92. Les dispositions de la LFAI de la Bosnie-Herzégovine, de la LFAI de la Fédération et de la LFAI de la Republika Srpska sont conformes à l'article 9, paragraphe 1, de la Convention. D'autres mesures prises par les institutions de Bosnie-Herzégovine contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, alinéas b et c, de la Convention. L'AIG réserve sa position sur la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention au niveau de l'État et des entités, compte tenu du fait qu'elle manque d'informations sur les mesures prises pour sa mise en œuvre.

93. L'AIG constate que l'article 16(1) de la LFAI de Bosnie-Herzégovine contribue à la mise en œuvre de l'article 10 de la Convention. Toutefois, l'AIG réserve sa position sur la mise en œuvre de cette disposition de la Convention au niveau de l'État et des entités, compte tenu du fait qu'elle manque d'informations sur les mesures prises pour la mettre en œuvre.

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.

PREMS 070924

ENG
FRA

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
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE