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

ESTONIA



ESTONIE

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)

ESTONIA

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)

ESTONIE

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 6

II. Article 1 – General Provisions 7

III. Article 2 – Right of access to official documents 8

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents 9

V. Article 4 – Requests for access to official documents 13

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents 14

VII. Article 6 – Forms of access to official documents 16

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents 16

IX. Article 8 – Review procedure 17

X. Article 9 – Complementary measures 18

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities 19

XII. Conclusions and recommendations 19

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 22

II. Article 1 - Dispositions générales 24

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics 25

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics 26

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics 30

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics 31

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics 33

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics 33

IX. Article 8 - Procédure de révision 34

X. Article 9 - Mesures complémentaires 35

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques 36

XII. Conclusions et recommandations 36

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 Estonia 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 Estonia 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 act whose main objective is to regulate the right to access official documents, that is the Public Information Act. 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

The meaning of public authorities

7. Estonia has adopted a comprehensive definition of public authorities in the Public Information Act, which largely integrates not only those required under Article 1, paragraph 2, sub-paragraph, a, i, of the Convention but also the authorities that Parties may opt to include in the definition under Article 1, paragraph 2, sub-paragraph, a, ii. Estonia has done so without submitting a declaration under the latter provision. It is understood that Article 1, paragraph 2, sub-paragraph, a, ii, and Article 20 of the Convention permit a Party to make such declaration, but this is not obligation.

8. All the administration at the national and local level as well as legislative and judicial bodies, without distinction as regards their administrative and other functions, fall within the scope of the Public Information Act.

9. Natural and legal persons are also included within the meaning of public authorities when they perform public duties pursuant to law,

administrative act or contract, including the provision of educational, health care, social or other public services, with regard to information concerning the performance of their duties (§5(2)). Individuals ("sole proprietors"), non-profit organisations, foundations and companies which have been allocated funds from state or local government budgets for the performance of public duties also fall within the scope of application of the Public Information Act with regard to information concerning the use of such funds (§5(3)).

10. The Public Information Act goes beyond the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i and ii, of the Convention to the extent that it applies to companies which have a dominant market position, exclusive rights or which are natural monopolies with regard to information concerning the conditions and prices for the supply of goods and services.

The meaning of official documents

11. According to the Public Information Act (§3(1)) public information is that which is recorded and documented in any manner or any medium which is obtained or created upon performance of public duties provided by law. The Party has explained that this qualification seeks to ensure that the Act applies to legal and natural persons, insofar as they are entrusted with a task of providing a service in the public interest and the provision of this service is ultimately a responsibility of the state or the provider of this service is governed by public law. In addition, under this qualification, private correspondence of public officials which is not connected to their public duties is excluded from the scope of the Act (§31(1)).[1]

12. However, the AIG notes that the qualification "upon performance of public duties provided by law" is not provided for by Article 1, paragraph 2, sub-paragraph, b of the Convention and may be perceived to unduly limit the scope of the Public Information Act. Therefore, it considers that §3(1) of the Public Information Act is not fully in line with this provision of the Convention and recommends that the Party reconsiders this qualification.

III. Article 2 – Right of access to official documents

13. The Constitution provides that everyone enjoys the right to receive information for public dissemination (§44(1)) and lays down the duty of all state and local authorities to provide information about their activities to

[1] AIG/Inf(2023)18REV

Estonian citizens pursuant to a procedure provided for by law (§44 (2)) as well as to foreigners or stateless persons unless otherwise provided by law (§44 (4)).

14. The Public Information Act recognises in its initial provisions the right to access information to every person without any qualification as to their citizenship (see §1). The right of both natural and legal persons to access information is indicated in this provision, read together with the principles for granting access to public information, notably that laid down in §4(2), the unqualified definition of a person making a request for information in §7, and the requirements applicable to requests for information, notably that laid down in §14(1)(1)(2) of the Act.

15. These provisions are in compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

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

16. Under the Public Information Act, the authority holding the requested information applies the limitations to the right of access which are foreseen by this Act proactively or prior to the processing of a request for access to it (see Chapter 5, §35(1); §41) in two main ways.

17. Firstly, the Act mandates the authority holding the information to classify certain information for internal use on the grounds provided for in its §35(1). Based on §(34)1 of the Act, it is understood that information classified as for internal use means information access to which is restricted by the public authority. The necessity in a democratic society and the proportionality of these restrictions are considered to have been evaluated by the legislator in the explanatory memoranda to the Act and each of its subsequent amendments.

18. A number of grounds on which information may be classified for internal use correspond to the legitimate aims for restricting the right of access provided for in Article 3, paragraph 1,sub-paragraph a, of the Convention (see §35(1) (3)-(5); §35(1) (6)-(6^2); §35(1) (9)); the legitimate aim provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention (see §35(1) (9)); the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention (see §35(1) (1) (5^1)); the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention (see §35(1) (2) (18)); the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention (see §35(1) (12) (13) (14) (15) (16) (18^2)). Information on the risk assessment of vitally important services and information concerning an operational continuity

plan (see §35(18[1])) is also classified for internal use, which the Party explains as being intended to protect the legitimate aims provided in for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a, b, h and j, of the Convention. Other grounds for classifying information as for internal use may be provided by other laws (§35(1)(19)).

19. Secondly, the Public Information Act gives discretion to the head of the authority holding the information to classify for internal use certain types of information. These include draft legislation of general application before it is passed or documents addressed to persons within the public authority and not registered in the document register such as opinions, notices, memoranda, certificates, advice, etc (see §35(2) (1)-(3)). On their face these grounds would seem to correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention. Other grounds for discretionary classification of information may be considered as relating to the legitimate aim of protecting the equality of parties in court proceedings provided for in Article 3, paragraph, 1, sub-paragraph i, of the Convention (see §35(2) (4)), or the protection of national defence and public safety (see §35(2) (5)) provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention.

20. The classification of information for internal use is nevertheless prohibited for certain categories of information. These are listed in an exhaustive manner in the Public Information Act (§36(1)), presumably on account of the public interest character of such information.

21. The public authority holding restricted information is required to invalidate a restriction on access if the reasons for the establishment thereof cease to exist (§42(1)).

22. The Public Information Act contains a series of provisions regarding the creation and management of databases understood as “a structured body of data processed within an information system of the state, local government or other person in public law or person in private law performing public duties which is established and used for the performance of functions provided in an Act, legislation issued on the basis thereof or an international agreement” (§43[1](1)). The data processed by a database is in principle accessible unless restrictions are imposed based on a law ((§43[8](1)). The Party explains that such restrictions may be imposed, for example, in accordance with the provisions of the Public Information Act regarding information classified as internal (§35(1)), the Commercial Register Act or the Health Services Organisation Act.

23. According to the Public Information Act, the authority holding the information shall refuse access to it if restrictions, whether based on this Act or any other law, apply to the requested information (§23(1)(1)). The Public Information Act does not provide for a harm test for each individual

request for access to an official document. The Party has explained that when the head of the authority holding the requested information proactively classifies information for internal use on the basis of his/her legal obligation to do so (see paragraph 17 of the present report), he/she had already evaluated the harm that the disclosure of the requested document would cause to certain protected public interests.[2] The latter include, for example, foreign relations (§35(1)(3)); national defence, state secrets and classified information of foreign states ((§35(1))3)[1]); §35(1)(4) §35(1)(5[2]), §35(1)(6[1]), §35(1)(6[2])); the detection of criminal offences and their prevention §35(1)(5[1])); heritage conservation and protection of museum collections/ objects (§35(1)(7)); the interests of the holder of information and confidentiality of contracts it has entered into with a third parties (§35(1)(8)); the inviolability of private life of the data subject (§35(1)(12); and business secrets (§35(1)(17)).

24. Similarly, when the head of the authority holding the requested information decides proactively on whether or not to classify the information contained §35(2) as information for internal use (see paragraph 19 of the present report), he/she evaluates the harm that the disclosure of the requested document would cause to protected public interests, presumably deliberations within or between public authorities or the formation of stocks, or the provision of resources.[3]

25. For certain types of information, the head of the authority is obliged to classify them proactively as for internal use without carrying out any assessment of harm. This includes specific types of information concerning the Defence Forces (§35(1)(5); §35(1)(6)); security systems, organisations and measures (§35(1)(9)); personal data and private life (§35(11)(13)(14)(15)). The Party explained that in these cases the harm test has been carried out by the legislator.[4]

26. The AIG notes that the harm test and the balancing of interests test required by Article 3, paragraph 2, of the Convention may be carried out for each individual request for access or by the legislator through the way the limitations are formulated. Legislation could, for example, set down varying requirements for carrying out harm tests. These requirements could take the form of a presumption for or against the release of the requested document or an unconditional exemption for extremely sensitive information. When such requirements are set down in legislation, the public authority should make sure that the requirements in the statutory exceptions are fulfilled when they receive a request for access to an official document. Absolute statutory exceptions should be kept to a minimum (see the Explanatory Report to the Convention, §38).

[2] AIG/Inf(2024)05
[3] Ibid.
[4] Ibid.

27. Most of the provisions of §35(1) (see paragraph 23 of the present report) and certain provisions of §35(2) of the Public Information Act (see paragraph 24 of the present report) require an evaluation of harm to the public interests protected by those provisions. The system for evaluating harm consists of proactive action by the head of the public authority to restrict access to official documents held by that authority prior to examining a request to access to official documents. The AIG is not convinced that this system leaves sufficient possibility for examining that the requirement of harm is fulfilled in respect of that request. Therefore, the AIG considers that the provisions of §35 (1) of the Public Information Act (see paragraph 23 of the present report) and the provisions of §35(2) (see paragraph 24 of the present report) do not meet the requirements of Article 3, paragraph 2, of the Convention as regards the harm test principle. The AIG recommends that the Party revises the system of proactive classification of information as internal, since this pre-empts an evaluation of harm by a public authority when they receive a request for access to an official document.

28. Most of the provisions of §35(1) of the Public Information Act referred to in paragraph 23 to the present report appear to be concerned with extremely sensitive information. To that extent, the AIG is satisfied that these absolute statutory exemptions are kept to a minimum.

29. The Public Information Act does not provide for the principle of balancing the interest of public access to official documents against the interest protected by the limitation, which is enshrined in Article 3(2) of the Convention. It appears that in a very specific case, it requires a balancing exercise (§38 (4)), notably when the head of a public authority may decide to grant access to information classified as internal if this does not damage the interests of the state or a local government. It is, however, noted that the (unspecified) “interests of the state or a local government” are not amongst the protected interests provided for in Article 3(1) of the Convention.

30. The AIG has also noted the explanations provided by the Party that, despite the fact that the Public Information Act does not explicitly provide for a requirement to carry out a balancing of interests’ test, the central thrust of this act is to enable the protection of the public interest (§4(1)) and that disclosure of information is the rule, with imitations of access to it possible in exceptional cases. The provisions of the Act on the invalidation of restrictions of access when the reasons for them cease to exist (§42(1)), as well as those on maximum time limits for restrictions (§40(1)), also relate to the balancing of interests. The legislator has already carried out the public interest test in those rules of the Act which prohibit restrictions of access to certain information concerning the

organisation, functioning and property of public authorities (§36, see also paragraph 20 of the present report).[5]

31. The AIG agrees that considerations of public interest in accessing information held by public authorities underpin the rules which result in restrictions being lifted when they are no longer justified or after certain time limits. However, these rules on their own do not enable a balancing act for each individual case between the public interest to access an official document against the public interest protected by the limitation. Nor can it be said that the legislator has carried out this balancing of interests in application of these rules. It is understood, however, that such balancing would have been carried out in respect of a legal provision which prohibits restrictions of access to information, such as §36 of the Public Information Act. The overriding public interest principle enshrined in Article 3, paragraph 2, of the Convention is not fully incorporated into the Public Information Act. The AIG recommends that Estonia examines the opportunity of ensuring full compatibility of the Act with this principle.

32. Restrictions on access to information intended for internal use apply up to five years as of the time the document is prepared or received. This term may be extended once if the underlying reason for the restriction continues to exist. Special terms apply where the information classified as internal contains private personal data (75 years as of the receipt or documentation of the information, 30 years as of the death of the person, when death cannot be established 110 years of the person's birth, see §40 of the Public Information Act).

V. Article 4 – Requests for access to official documents

33. Although the provisions of the Public Information Act concerning the requirements applicable to requests for access (§14) do not oblige the applicant to give reasons for his/her request, another provision of the Act suggests that the authority holding the requested information would ask for explanations regarding the purpose of the request (§14(2)) when the latter concerns restricted third party personal data. The AIG notes the Party's explanation that this requirement applies when access to such information has been evaluated as significantly breaching the inviolability of private life of the data subject, and that in such a case the applicant must explain the legal basis for further processing of the requested data.[6] It appears that even though restrictions would apply to personal data (for example pursuant to §35(1)(12)), the public authority holding such data

[5] Ibid.
[6] Ibid.

may consider disclosure when the applicant provides information about the legal basis and purposes of his/her request. If so, the AIG would be satisfied that this provision is in compliance with Article 4, paragraph 1, of the Convention.

34. The Public Information Act does not provide for anonymous requests, which are optional under Article 4, paragraph 2, of the Convention. A request for access to information should include the name of the applicant and his/her contact details (postal or electronic address, fax or telephone number), the content of the information or the type, name and content of the requested document, or the requisite information on the document known to the applicant, as well as the manner for providing the information (§14(1)). These provisions are in line with the requirements of Article 4, paragraph 3, of the Convention.

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

35. The authority holding the information is required under the Public Information Act to assist those requesting information in every way possible, including when making such requests. This should be done by explaining the procedures, methods, conditions and methods of access, identifying necessary information, taking prompt contact with the requester to specify the request, locating the requested information, or referring the requester or his/her request to the authority that is competent to comply with the request (§15 (1)-(4). The requirement to assist the requester in every way possible meets the standard in Article 5, paragraph 1, of the Convention.

36. If the public authority does not hold the requested information, it shall ascertain the competent authority and forward the request promptly but no later than five working days, while notifying the applicant (§21(1)). Legal or natural persons who fall under the scope of the Public Information Act may refuse to forward a request for information to the competent authority and inform the applicant promptly but no later than five working days (§21(3)). The AIG notes the additional explanation provided by the Party that legal or natural persons which perform specific administrative tasks are unlikely to know which public authority would be competent to deal with the request for information and, therefore, placing an obligation on them to transfer the request to the competent public authority would be a disproportionate obligation.[7] Nevertheless, given that such refusal is at the discretion of the public authority rather than justified, for example, by the impossibility of forwarding the request, the AIG considers this

[7] Ibid.

provision to be only partially in compliance with Article 5, paragraph 2, of the Convention.

37. The general principles on equal treatment and non-discrimination provided for in the Constitution of Estonia, the Equal Treatment Act, and the Administrative Procedure Act apply to the processing of requests for information. The principle of equality underpins certain provisions of the Public Information Act. For example, the obligation to provide access to information to every person in the quickest and easier manner possible (§4(2)), the rule that conditions for access cannot be unnecessarily restrictive nor detrimental to competition (§4(2^2)), the rule that the charges and conditions applicable to a public authority when using documents for activities falling outside the scope of public duties (re-use of documents in business activities) should be the same as those applicable to other applicants (for re-using the documents) (§4(2^3). These provisions seem to implement the principle of equal treatment of requests provided for by Article 5, paragraph 3, of the Convention, notably as regards the processing of access requests without distinction based on the nature of the request or the status of the applicant (see Explanatory Report to the Convention, §48).

38. The Public Information Act sets a time limit of five working days, beginning on the working day following the registration of a request, for deciding on it (§18(1)) or for notifying the applicant in case of access refusal (§23(3)). If the public authority considers that it cannot respond to the request because of insufficient information submitted by the applicant, it asks him/her within five days to specify the request (§18(2)) and may extend the time for responding to the request to 15 days, while notifying the requester of such extension and of its reasons within five days (§19). These time limits are in line with Article 5, paragraph 4, of the Convention.

39. A public authority shall refuse a request for access when restrictions apply, when it does not hold the requested information and does not know who possesses it, when it is not evident from the request which information is requested, and when the applicant has not paid the state fee (§23 (1) 2-4). A request for access may be refused if the requested information has already been given to the applicant and the applicant does not justify the need to obtain the information a second time; when the information requested from legal or natural persons does not concern the performance of public duties; if providing it would require a change in the work organisation which hinders the performance of public duties, or unnecessarily disproportionate expenses due to the volume of requested information, or additional systematisation or analysis of the information; when information cannot be provided in a single release; or if the applicant has no active legal capacity, as established by a court (§23 (2) 1-5). It is questionable whether the ground for refusal that information has already been given can be considered as equivalent to a request being repetitive and, therefore, vexatious. However, the AIG notes that

this ground does not automatically result in refusal but is subject to an assessment by the public authority. With the exception of the ground for refusal that the applicant has no active legal capacity, these provisions are in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention.

40. According to the Public Information Act, the authority holding the information notifies the person making the request for information of its refusal to grant access and the reason for such refusal within five working days (§23(3)). This is in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

41. The authority holding the information grants access to it in the manner requested via any of the media foreseen in the Public Information Act (§17(1)) including email, post, fax, inspection at the authority, orally or any other manner. The authority may refuse to grant access in the absence of technical means to do so, the type of medium does not enable access, or oral communication would hinder the performance of the authorities' duties (§17(2)). In this case the authority chooses a suitable medium to grant access and consults the requester, if possible, before granting access (§17(7)). These provisions are in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention.

42. In line with Article 6, paragraph 2, of the Convention, where a document contains both information that is restricted and not restricted the latter part is disclosed with the first part being covered.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

43. In principle, the authority holding the information covers the expenses relating to granting access unless otherwise prescribed by law (§25(1)). The Public Information Act fixes a cost of 0.19 euros to be paid by the requester of the information per page for printouts and copies on paper starting from the twenty-first page, unless a state fee for the release of information is prescribed by another law (§25(2)). In the latter case, the general principle of the State Fee Act according to which fees are based on the cost applies. Any departure from this general principle must be justified and reasonable. These provisions are in line with Article 7 of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

44. The Data Protection Inspectorate is responsible for supervising public authorities' activities relating to requests for information and protection of information intended for internal use (see Public Information Act §45(1)(1)(2)). An applicant for information may challenge a refusal of access with the Inspectorate (§46(1)) or an administrative court. The Inspectorate has the power to instruct the relevant public authority holding the requested information to bring its activities in line with the law in cases when the Inspectorate has found that a refusal of access is illegal, the request for information was not processed as required or within the prescribed term, restrictions on access were established illegally, or the authority has failed to disclose information subject to disclosure (see §51(1)(1)-(5)(7)).[8] The Inspectorate may impose a penalty of up to 9600 Euros for failure to comply with its instruction (§51(3)) or may address a superior agency, person or body of the holder of information for the exercise of supervisory control or commencement of disciplinary proceedings against an official ((§53)(1)). The Inspectorate's review procedure generally takes 40 days to be completed with no charges for the applicants.

45. If the Inspectorate "refuses to satisfy the challenge," the applicant can file a claim with an administrative court against the authority holding the information (§46 (2)). The Court deals with the claim according to the Code of Administrative Court Procedure and may order that access is granted to the requested information.

46. It is reported by the Party that the average duration of the proceedings in the first instance administrative court is 122 days and in the second instance, 194 days. According to the State Fees Act, a state fee of 20 euros is paid upon the filing of a complaint with an administrative court or of an appeal against a judgment of an administrative court; a fee of 50 euros is paid upon the filing of an appeal in cassation or petition for review with the Supreme Court.

47. The AIG considers that the Public Information Act meets the requirements of Article 8 of the Convention.

[8] The Inspectorate has also the power to ask the authority holding the information to bring its activities in line with the law when the latter has failed to establish restrictions on access to information provided by law; has released information to which restrictions on access are established by the Public Information Action (See §51(8)(9).

X. Article 9 – Complementary measures

48. It is reported by the Party that public authorities make available on their websites information for the public about its right of access to official documents. The Data Protection Inspectorate makes available on its website guidance and instructional materials on how to access public information as well as its instructions and relevant case-law.

49. Wherever possible it conducts trainings to ensure that public authorities are aware of and knowledgeable about their duties and obligations concerning the implementation of the right of access to official documents.

50. The Public Information Act contains various rules about the modalities of accessing electronic documents (§12(4[1])), their indexation, searchability and findability (§12 (5)).

51. Public authorities are under an obligation to keep account of documents in their possession (§9(2)). According to the data governance regulation,[9] the public authority ensures preservation, usability, and protection of information until it is transferred to the public archive or until it is destroyed, taking into account the archive rules and instructions of the National Archives. Where a public authority manages an information system in which data is processed by other organisations, the authorised processor of the system is responsible for the preservation, usability, and protection of the data, destroying it or transferring it to the public archive, and providing access to the information. The competent public authority determines information retention periods, access conditions and information that is necessary to collect, prioritises data storage as opposed to paper data and ensures the technology necessary for the storage period. Storage of data in national databases (for example the Health Information System) is regulated in separate laws (Health System Organisation Act) and specific regulations issued on the basis of such laws.

52. Estonia has taken the necessary measures to implement Article 9 of the Convention.

[9] Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, https://www.riigiteataja.ee/akt/119052022008.

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

53. The Public Information Act provides a long and detailed list of information concerning various issues (§28 (1)) which the public authorities are under an obligation to publish on their websites (§29(1)) or by any other means such as the press, radio, television, official publication, public libraries (§29(2)), etc., chosen with a view to ensuring that the information reaches every person who needs it as quickly as possible (§30(1)).

54. As mentioned before, the Act lays down a series of provisions enabling public authorities to make their documents available for re-use in a proactive manner (open data) while ensuring their online availability, accessibility, open format (including machine-readable), associated descriptions and re-use (§3[1]; §29 (5[1])).

55. Estonia has taken the necessary measures to implement Article 10 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

56. All public authorities which fall within the scope of the Convention according to Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i, of the Convention, including as regards their other activities pursuant to Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, ii, of the Convention, are bound by the rules on access to official documents in Estonia.

57. The meaning of official documents contained in the Public Information Act is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, except as regards the qualification "upon performance public duties provided by law". The AIG recommends that the Party reconsiders this qualification.

58. The Public Information Act guarantees the right of everyone, without any discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities in compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

59. The grounds for limiting the right of access provided for in §35(1) of the Public Information Act correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention. Notably those laid down in:

- §35(1) (3)-(5); §35(1) (6)-(6^2); §35(1) (9); §35(2) (5) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;

- §35(1) (9) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention;

- §35(1) (1) (5^1) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;

- §35(1) (2) (18) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;

- §35(1) (12) (13) (14) (15) (16) (18^2) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;

- §35(18^1) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a, b, h and j, of the Convention;

- §35(2) (1)-(3) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention;

- §35(2) (4) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs i, of the Convention.

60. While most of the provisions concerning limitations of access to official documents require an evaluation of harm, the system of classification of official documents proactively by the head of the public authority provided for in §§35(1) and (2) of the Public Information Act results in *a priori* restrictions of access to official documents. This pre-empts the possibility for the public authority to examine on a case-by-case basis whether the disclosure of official documents causes harm or is likely to cause harm to the public interests protected by the limitations. The AIG, therefore, recommends that the Party revises the system of proactive classification of official documents as internal. The AIG considers that §35(1),(5),(6),(9),(11),(13),(14),(15) of the Public Information Act are mostly concerned with extremely sensitive information and, to that extent, are kept to a minimum. In light of the fact that the overriding public interest principle of Article 3, paragraph 2, of the Convention is not fully incorporated into Public Information Act, the AIG recommends that Estonia examines the opportunity of ensuring full compatibility of the Act with this principle.

61. The AIG considers that the requirements and principles of Article 4 of the Convention are sufficiently guaranteed in the Public Information Act.

62. The requirements and principles of Article 5 of the Convention are guaranteed in the Public Information Act, except for the requirements of paragraph 2 of Article 5 of the Convention in relation to legal or natural persons falling within the scope of application of the Act and the requirements of paragraph 5 Article 5 of the Convention in relation to refusals of access on grounds of legal incapacity of the applicant.

63. The requirements and principles of Articles 6, 7 and 8 of the Convention are sufficiently guaranteed in the Public Information Act.

64. The AIG considers that Estonia has taken the necessary measures to implement Articles 9 and 10 of the Convention.

(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 la publication de documents publics à l'initiative des autorités.

3. Son mécanisme de suivi qui se compose 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 base effectuée par l'AIG sur la base du rapport soumis par l'Estonie 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 à 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 demandé à l'Estonie 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 l'information publique. D'autres législations spécialisées, telles que la législation sur les archives ou la législation qui peut contenir des dispositions réglementant l'accès à des types spécifiques d'informations, par exemple, des informations contenant des données personnelles, des informations pertinentes pour la sécurité nationale ou publique, des informations appartenant au secteur bancaire, ne sont pas analysées dans 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

Définition des autorités publiques

7. L'Estonie a adopté une définition exhaustive des autorités publiques dans la loi sur l'information publique, qui intègre largement les autorités requises en vertu de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, de la Convention, mais également les autorités que les Parties peuvent choisir librement d'inclure dans la définition de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii. Toutefois, l'Estonie y a procédé fait sans soumettre de déclaration en vertu de cette dernière disposition. Il est entendu que l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, et l'article 20 de la Convention permettent à une Partie de faire une telle déclaration, mais il ne s'agit pas d'une obligation.

8. Toute l'administration au niveau national et local ainsi que les organes législatifs et judiciaires, sans distinction de leurs fonctions administratives et autres, entrent dans le champ d'application de la loi sur l'information publique.

9. Les personnes physiques et morales sont également considérées comme des autorités publiques lorsqu'elles exercent des fonctions publiques en vertu de la loi, d'un acte administratif ou d'un contrat, y compris la fourniture de services d'éducation, de soins de santé, de services sociaux ou d'autres services publics, en ce qui concerne les informations relatives à l'exercice de leurs fonctions (§5(2)). Les particuliers (« les propriétaires exclusifs »), les organisations à but non lucratif, les fondations et les sociétés qui ont reçu des fonds provenant des budgets de l'État ou des collectivités locales pour l'exécution de tâches publiques entrent également dans le champ d'application de la loi sur l'information publique, s'agissant des informations relatives à l'utilisation de ces fonds (§5(3)).

10. La loi sur l'information publique va au-delà des exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i et ii, de la Convention, dans la mesure où elle s'applique aux entreprises qui occupent une position dominante sur le marché, disposent de droits exclusifs ou qui sont des monopoles naturels en ce qui concerne les informations relatives aux conditions et aux prix de la fourniture de biens et de services.

Définition des documents publics

11. Selon la loi sur l'information publique (§3(1)), l'information publique est définie comme celle qui est enregistrée et documentée de quelque manière ou sur quelque support que ce soit, et qui est obtenue ou créée dans l'exercice des fonctions publiques prévues par la loi. La Partie a expliqué que cette définition vise à garantir que la loi s'applique aux personnes morales et physiques, dans la mesure où elles sont chargées de fournir un service dans l'intérêt public et que la fourniture de ce service est en fin de compte une responsabilité de l'État ou que le fournisseur de ce

service est régi par le droit public. En outre, en vertu de cette définition, la correspondance privée des fonctionnaires, qui n'est pas liée à leurs fonctions publiques, est exclue du champ d'application de la loi (§31(1))[10].

12. Toutefois, l'AIG note que la mention « dans l'exercice de fonctions publiques prévues par la loi » n'est pas prévue par l'article 1, paragraphe 2, alinéa b de la Convention et peut être perçue comme limitant indûment le champ d'application de la loi sur l'information publique. Par conséquent, l'AIG considère que le paragraphe 3(1) de la loi sur l'information publique n'est pas entièrement conforme à cette disposition de la Convention et recommande à la Partie de reconsidérer cette qualification.

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

13. La Constitution prévoit que toute personne jouit du droit de recevoir des informations destinées à la diffusion publique (§44(1)) et établit le devoir de toutes les autorités nationales et locales de fournir des informations sur leurs activités aux citoyen·nes estonien·nes conformément à une procédure prévue par la loi (§44(2)), ainsi qu'aux étrangers et aux apatrides, sauf disposition contraire de la loi (§44(4)).

14. La loi sur l'information publique reconnaît dans ses dispositions initiales le droit d'accès à l'information à toute personne, sans aucune restriction quant à sa citoyenneté (voir §1). Le droit des personnes physiques et morales d'accéder à l'information est indiqué dans cette disposition, lue conjointement avec les principes relatifs à l'accès à l'information publique, notamment ceux énoncés au §4(2), la définition sans réserve d'une personne présentant une demande d'information au §7, et les exigences applicables aux demandes d'information, notamment celles énoncées au §14(1)(1)(2) de la loi.

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

[10] AIG/Inf(2023)18REV

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

16. En vertu de la loi sur l'information publique, l'autorité qui détient les informations demandées applique les limitations au droit d'accès prévues par cette loi de manière proactive ou avant le traitement d'une demande d'accès à ces informations (voir chapitre 5, §35(1) ; §41) de deux manières principales.

17. Tout d'abord, la loi oblige l'autorité qui détient l'information à classer certaines informations à usage interne pour les motifs prévus au §35(1). Sur la base du §(34)1 de la loi, il est prévu que les informations classées pour un usage interne sont des informations dont l'accès est restreint par l'autorité publique. La nécessité dans une société démocratique et la proportionnalité de ces restrictions sont considérées comme ayant été évaluées par le législateur dans les rapports explicatifs de la loi et de chacun de ses amendements ultérieurs.

18. Un certain nombre de motifs pour lesquels des informations peuvent être classifiées pour un usage interne correspondent aux buts légitimes de restriction du droit d'accès prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention (voir §35(1) (3)-(5) ; §35(1) (6)-(6^2) ; §35(1) (9)) ; le but légitime prévu à article 3, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention (voir §35(1) (9)) ; les buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention (voir §35(1) (1) (5^1)) ; les buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention (voir §35(1) (2) (18)) ; les buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention (voir §35(1) (12) (13) (14) (15) (16) (18^2)). Les informations sur l'évaluation des risques des services d'importance vitale et les informations concernant un plan de continuité opérationnelle (voir §35 (18^1)) sont également classées pour un usage interne, ce que la Partie justifie pour protéger les objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a, b, h et j, de la Convention. D'autres motifs de classification des informations à usage interne peuvent être prévus par d'autres lois (§35(1)(19)).

19. Deuxièmement, la loi sur l'information publique donne au chef de l'autorité détenant l'information le pouvoir discrétionnaire de classer certains types d'informations pour un usage interne. Il s'agit notamment des projets de loi d'application générale avant leur adoption ou des documents adressés à des personnes au sein de l'autorité publique et non enregistrés dans le registre des documents, tels que les avis, notifications, rapports, certificats, conseils, etc. (voir §35(2) (1)-(3)). À première vue, ces motifs semblent correspondre aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention. D'autres motifs de classification discrétionnaire des informations peuvent être considérés comme se rapportant au but légitime de la protection de l'égalité des Parties dans les procédures judiciaires prévu à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention (voir §35(2) (4)), ou à la

protection de la défense nationale et de la sureté publique (voir §35(2) (5)) prévue à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention.

20. La classification des informations à usage interne est néanmoins interdite pour certaines catégories d'informations. Celles-ci sont énumérées de manière exhaustive dans la loi sur l'information publique (§36(1)), en raison du caractère d'intérêt public de ces informations.

21. L'autorité publique détenant des informations restreintes est tenue d'annuler cette restriction d'accès si les raisons qui l'ont motivée cessent d'exister (§42(1)).

22. La loi sur l'information publique contient une série de dispositions relatives à la création et à la gestion de bases de données, définies comme « un ensemble structuré de données traitées dans un système d'information de l'État, d'une administration locale, d'une autre personne de droit public ou d'une personne de droit privé exerçant des fonctions publiques, qui est établi et utilisé pour l'exécution de fonctions prévues par une loi, une législation édictée sur la base de celle-ci ou un accord international » (§43[1] (1)). Les données traitées par une base de données sont en principe accessibles, à moins que des restrictions ne soient imposées en vertu d'une loi ((§43[8] (1)). La Partie explique que de telles restrictions peuvent être imposées, par exemple, conformément aux dispositions de la loi sur l'information publique concernant les informations classées comme internes (§35(1)), de la loi sur le registre du commerce ou de la loi sur l'organisation des services de santé.

23. Selon la loi sur l'information publique, l'autorité qui détient l'information doit en refuser l'accès si des restrictions, fondées sur cette loi ou sur toute autre loi, s'appliquent à l'information demandée (§23(1)(1)). La loi sur l'information publique ne prévoit pas de test de préjudice pour chaque demande individuelle d'accès à un document public. La Partie a expliqué que lorsque le chef de l'autorité détenant les informations demandées classe proactivement les informations pour un usage interne sur la base de son obligation légale de le faire (voir paragraphe 17 du présent rapport), il a déjà évalué le préjudice que la divulgation du document demandé causerait à certains intérêts publics protégés[11]. Ces derniers comprennent, par exemple, les relations extérieures (§35(1)(3)) ; la défense nationale, les secrets d'État et les informations classifiées d'États étrangers ((§35(1))3)[1]) ; §35(1)(4) §35(1)(5[2]), §35(1)(6[1]), §35(1)(6[2])) ; la détection des infractions pénales et leur prévention §35(1)(5[1])) ; la conservation du patrimoine et la protection des collections/objets de musée (§35(1)(7)) ; les intérêts du détenteur de l'information et la confidentialité des contrats qu'il a conclus avec des tiers (§35(1)(8)) ; l'inviolabilité de la vie privée de la personne concernée (§35(1)(12) ; et les secrets d'affaires (§35(1)(17)).

[11] AIG/Inf(2024)05

24. De même, lorsque le chef de l'autorité détenant les informations demandées décide de manière proactive de classer ou non les informations contenues dans le §35(2) comme des informations à usage interne (voir le paragraphe 19 du présent rapport), il évalue le préjudice que la divulgation du document demandé causerait aux intérêts publics protégés, vraisemblablement les délibérations au sein des autorités publiques ou entre elles, ou la formation des stocks, ou la mise à disposition des ressources[12].

25. Pour certains types d'informations, le chef de l'autorité est tenu de les classer de manière proactive comme étant à usage interne sans procéder à une quelconque évaluation du préjudice. Il s'agit notamment de types spécifiques d'informations concernant les forces de défense (§35(1)(5) ; §35(1)(6)) ; les systèmes, organisations et mesures de sécurité (§35(1)(9)) ; les données à caractère personnel et la vie privée (§35(11)(13)(14)(15)). La Partie a expliqué que, dans ces cas, le législateur a procédé au test de préjudice[13].

26. L'AIG note que le test de préjudice et l'appréciation des intérêts requis par l'article 3, paragraphe 2, de la Convention peuvent être effectués pour chaque demande d'accès individuelle ou par le législateur à travers la manière dont les limitations sont formulées. La législation pourrait, par exemple, fixer des exigences variables pour la réalisation des tests de préjudice. Ces conditions pourraient prendre la forme d'une présomption en faveur ou contre la divulgation du document requis ou une exemption inconditionnelle pour les informations extrêmement sensibles. Lorsque de telles conditions sont prévues par la législation, l'autorité publique devrait s'assurer que les conditions posées par les exceptions statutaires sont remplies lorsqu'elles instruisent une demande d'accès à un document public de ce type. Les exceptions statutaires absolues devraient être réduites au minimum (voir le rapport explicatif de la Convention, §38).

27. La plupart des dispositions du §35(1) (voir paragraphe 23 du présent rapport) et certaines dispositions de §35(2) de la loi sur l'information publique (voir paragraphe 24 du présent rapport) requièrent une évaluation de l'atteinte aux intérêts publics protégés par ces dispositions. Le système d'évaluation du préjudice consiste en une action proactive du chef de l'autorité publique visant à restreindre l'accès aux documents publics détenus par cette autorité avant l'examen d'une demande d'accès aux documents publics. L'AIG n'est pas convaincue que ce système laisse une place suffisante à l'examen du respect de l'exigence de préjudice dans le cadre de cette demande. Par conséquent, l'AIG considère que les dispositions du §35(1) de la loi sur l'information publique (voir paragraphe 23 du présent rapport) et les dispositions du §35 (2) (voir paragraphe 24 du présent rapport) ne satisfont pas aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention en ce qui concerne le principe du test de préjudice. L'AIG recommande à la Partie de revoir le système de classification proactive des

[12] Ibid.
[13] Ibid.

informations comme étant internes, car cela empêche l'évaluation du préjudice par une autorité publique lorsqu'elle reçoit une demande d'accès à un document public.

28. La plupart des dispositions du §35(1) de la loi sur l'information publique mentionnées au paragraphe 23 du présent rapport semblent concerner des informations extrêmement sensibles. Dans cette limite, l'AIG est satisfait que ces exemptions statutaires absolues soient réduites au minimum.

29. La loi sur l'information publique ne prévoit pas le principe d'appréciation de l'intérêt de l'accès du public aux documents publics et de l'intérêt protégé par la limitation, qui est inscrit à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Il semble que dans un cas très spécifique, il faille procéder à un exercice d'appréciation (§38 (4)), notamment lorsque le chef d'une autorité publique peut décider d'accorder l'accès à des informations classées comme internes si cela ne porte pas atteinte aux intérêts de l'État ou d'une collectivité locale. Il convient toutefois de noter que les « intérêts de l'État ou d'une collectivité locale » (indéterminés) ne figurent pas parmi les intérêts protégés prévus à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention.

30. L'AIG a également pris note des explications fournies par la Partie selon lesquelles, bien que la loi sur l'information publique ne prévoie pas explicitement l'obligation de procéder à une « appréciation des intérêts », l'axe central de cette loi est de permettre la protection de l'intérêt public (§4(1)) et que la divulgation de l'information est la règle générale, des limitations d'accès à celle-ci étant possibles seulement dans des cas exceptionnels. Les dispositions de la loi relatives à l'invalidation des restrictions d'accès lorsque les raisons qui les ont motivées cessent d'exister (§42(1)), ainsi que celles relatives aux délais maximaux pour les restrictions (§40(1)), ont également trait à l'appréciation des intérêts. Le législateur a déjà procédé au test d'intérêt public au sein même des dispositions de la loi qui interdisent les restrictions d'accès à certaines informations concernant l'organisation, le fonctionnement et les biens des autorités publiques (§36, voir également le paragraphe 20 du présent rapport)[14].

31. L'AIG reconnaît que les considérations d'intérêt public portant sur l'accès aux informations détenues par les autorités publiques, sous-tendent les règles qui aboutissent à la levée des restrictions lorsqu'elles ne sont plus justifiées ou à l'expiration de certains délais. Toutefois, ces règles ne permettent pas, à elles seules, d'apprécier, pour chaque cas individuel, l'intérêt du public à accéder à un document public et l'intérêt public protégé par la limitation. On ne peut pas non plus affirmer que le législateur a procédé à cette appréciation des intérêts en application de ces règles. Il est toutefois entendu qu'une telle appréciation aurait été effectuée dans le cadre d'une disposition légale interdisant les restrictions d'accès à l'information, telle que

[14] Ibid.

le §36 de la loi sur l'information publique. Le principe primordial de l'intérêt public inscrit à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention n'est pas pleinement incorporé dans la loi sur l'information publique. L'AIG recommande donc à l'Estonie d'examiner l'opportunité d'assurer la pleine compatibilité de la loi avec ce principe.

32. Les restrictions d'accès aux informations destinées à un usage interne s'appliquent jusqu'à cinq ans à compter de la préparation ou de la réception du document. Ce délai peut être prolongé une fois, si la raison de la restriction subsiste. Des conditions particulières s'appliquent lorsque l'information classifiée comme interne contient des données personnelles privées (75 ans à compter de la réception ou de la documentation de l'information, 30 ans à compter du décès de la personne, 110 ans à compter de la naissance de la personne si la date du décès ne peut être établie, , voir §40 de la loi sur l'information publique).

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

33. Bien que les dispositions de la loi sur l'information publique concernant les exigences applicables aux demandes d'accès (§14) n'obligent pas la personne demandeuse à motiver sa demande, une autre disposition de la loi suggère que l'autorité détenant les informations demandées exige des explications concernant l'objet de la demande (§14(2)), lorsque cette dernière concerne des données à caractère personnel de tiers soumises à restriction. L'AIG prend note de l'explication de la Partie selon laquelle cette exigence s'applique lorsque l'accès à ces informations a été évalué comme portant atteinte de manière significative à l'inviolabilité de la vie privée de la personne concernée et que, dans ce cas, la personne demandeuse doit expliquer la base juridique du traitement ultérieur des données demandées[15]. Il semble que, même si des restrictions s'appliquent aux données à caractère personnel (par exemple au titre du §35(1)(12)), l'autorité publique qui détient ces données peut envisager de les divulguer lorsque la personne demandeuse fournit des informations sur la base juridique et l'objet de sa demande. Dans ce cas, l'AIG estime que cette disposition est conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention.

34. La loi sur l'information publique ne prévoit pas les demandes anonymes, qui sont facultatives en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la Convention. Une demande d'accès à l'information doit inclure le nom de la personne demandeuse et ses coordonnées (adresse postale ou électronique, numéro de fax ou de téléphone), le contenu de l'information ou le type, le nom et le contenu du document demandé, ou les informations

[15] Ibid.

nécessaires sur le document connu de la personne demandeuse, ainsi que la manière de fournir l'information (§14(1)). Ces dispositions sont conformes aux exigences de l'article 4, paragraphe 3, de la Convention.

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

35. L'autorité qui détient l'information est tenue, en vertu de la loi sur l'information publique, d'aider les personnes qui demandent l'information par tous les moyens possibles, y compris lors de l'introduction de ces demandes. Pour ce faire, elle doit expliquer les procédures, les méthodes, les conditions et les modalités d'accès, identifier les informations nécessaires, prendre rapidement contact avec la personne demandeuse pour préciser sa demande, localiser les informations demandées ou renvoyer la personne demandeuse ou sa demande à l'autorité compétente pour répondre à la demande (§15 (1)-(4)). L'obligation d'aider la personne demandeuse par tous les moyens possibles répond à la norme de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

36. Si l'autorité publique ne détient pas l'information demandée, elle doit s'informer auprès de l'autorité compétente et transmettre la demande rapidement, au plus tard dans les cinq jours ouvrables, tout en informant la personne demandeuse (§21(1)). Les personnes morales ou physiques qui relèvent du champ d'application de la loi sur l'information publique peuvent refuser de transmettre une demande d'information à l'autorité compétente et en informer la personne demandeuse sans délai, mais au plus tard dans les cinq jours ouvrables (§21(3)). L'AIG note l'explication supplémentaire fournie par la Partie selon laquelle il est peu probable que les personnes morales ou physiques qui effectuent des tâches administratives spécifiques sachent quelle autorité publique serait compétente pour traiter la demande d'information et que, par conséquent, leur imposer l'obligation de transmettre la demande à l'autorité publique compétente constituerait une obligation disproportionnée[16]. Néanmoins, étant donné qu'un tel refus est laissé à la discrétion de l'autorité publique plutôt que justifié, par exemple, par l'impossibilité de transmettre la demande, l'AIG considère que cette disposition n'est que partiellement conforme à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

37. Les principes généraux d'égalité de traitement et de non-discrimination prévus par la Constitution estonienne, la loi sur l'égalité de traitement et la loi sur la procédure administrative s'appliquent au traitement des demandes d'information. Le principe d'égalité sous-tend certaines dispositions de la loi sur l'information publique. Par exemple, l'obligation de

[16] Ibid.

donner accès à l'information à toute personne le plus rapidement et le plus facilement possible (§4(2)), la règle selon laquelle les conditions d'accès ne peuvent être inutilement restrictives ni préjudiciables à la concurrence (§4(2^2)), la règle selon laquelle les frais et les conditions applicables à une autorité publique lors de l'utilisation de documents pour des activités ne relevant pas des fonctions publiques (réutilisation de documents dans le cadre d'activités commerciales) doivent être les mêmes que ceux applicables aux autres personne demandeuses (pour la réutilisation des documents) (§4(2^3). Ces dispositions semblent mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement des demandes prévu par l'article 5, paragraphe 3, de la Convention, notamment en ce qui concerne le traitement des demandes d'accès sans distinction en fonction de la nature de la demande ou du statut de la personne demandeuse (voir le rapport explicatif de la Convention, §48).

38. La loi sur l'information publique fixe un délai de cinq jours ouvrables, à compter du jour ouvrable suivant l'enregistrement d'une demande, pour statuer sur celle-ci (§18(1)) ou pour informer la personne demandeuse en cas de refus d'accès (§23(3)). Si l'autorité publique estime qu'elle ne peut répondre à la demande en raison de l'insuffisance des informations fournies par la personne demandeuse, elle lui demande dans les cinq jours de préciser sa demande (§18(2)) et peut porter le délai de réponse à 15 jours, tout en notifiant à la personne demandeuse cette prolongation et ses motifs dans les cinq jours (§19). Ces délais sont conformes à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention.

39. Une autorité publique doit refuser une demande d'accès lorsque des restrictions s'appliquent, lorsqu'elle ne détient pas l'information demandée et ne sait pas qui la possède, lorsqu'il ne ressort pas clairement de la demande quelle information est demandée, et lorsque la personne demandeuse n'a pas payé la redevance d'État (§23 (1) 2-4). Une demande d'accès peut être refusée si l'information demandée a déjà été communiquée à la personne demandeuse et que celle-ci ne justifie pas le besoin d'obtenir l'information une seconde fois ; lorsque l'information demandée à des personnes morales ou physiques ne concerne pas l'exercice de fonctions publiques ; lorsque la fourniture de ces informations nécessiterait une modification de l'organisation du travail qui entraverait l'exercice des fonctions publiques, ou des dépenses inutilement disproportionnées en raison du volume des informations demandées, ou une systématisation ou une analyse supplémentaire des informations ; lorsque les informations ne peuvent être fournies en une seule fois ; ou si la personne demandeuse est incapable juridiquement, comme établi par une cour (§23 (2) 1-5). On peut se demander si le motif de refus selon lequel l'information a déjà été fournie peut être considéré comme équivalent à une demande répétitive et, par conséquent, problématique. Toutefois, l'AIG note que ce motif n'entraîne pas automatiquement un refus mais est soumis à l'appréciation de l'autorité publique. À l'exception du motif de refus selon lequel la personne demandeuse est incapable juridiquement, ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention.

40. Selon la loi sur l'information publique, l'autorité qui détient l'information notifie à la personne qui en fait la demande son refus d'accès et le motif de ce refus, dans un délai de cinq jours ouvrables (§23(3)). Cette disposition est conforme à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

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

41. L'autorité qui détient l'information y donne accès de la manière demandée, par l'un des moyens prévus par la loi sur l'information publique (§17(1)), y compris le courrier électronique, le courrier postal, la télécopie, l'inspection dans les locaux de l'autorité, la communication orale ou toute autre forme de communication. L'autorité peut refuser d'accorder l'accès en l'absence de moyens techniques, si le type de support ne permet pas l'accès ou si la communication orale entrave l'exercice des fonctions de l'autorité (§17(2)). Dans ce cas, l'autorité choisit un support approprié pour accorder l'accès et consulte la personne demandeuse, si possible, avant d'accorder l'accès (§17(7)). Ces dispositions sont conformes à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

42. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention, lorsqu'un document contient à la fois des informations restreintes et non restreintes, cette dernière est divulguée et les informations restreintes sont protégées.

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

43. En principe, l'autorité qui détient l'information prend en charge les frais liés à l'octroi de l'accès, sauf disposition contraire de la loi (§25(1)). La loi sur l'information publique fixe à la personne demandeuse de l'information des frais de 0,19 euro par page, pour les impressions et les copies sur papier à partir de la vingt-et-unième page, sauf si une redevance d'État pour la divulgation de l'information est prescrite par une autre loi (§25(2)). Dans ce dernier cas, le principe général de la loi sur les redevances d'État, selon lequel les redevances sont basées sur le coût, s'applique. Toute dérogation à ce principe général doit être justifiée et raisonnable. Ces dispositions sont conformes à l'article 7 de la Convention.

IX. Article 8 - Procédure de revision

44. L'Inspection de la protection des données est chargée de superviser les activités des autorités publiques relatives aux demandes d'information et à la protection des informations destinées à un usage interne (voir la loi sur l'information publique §45(1)(1)(2)). Une personne demandeuse d'informations peut contester un refus d'accès auprès de l'Inspection (§46(1)) ou d'une cour administrative. L'Inspection a le pouvoir d'ordonner à l'autorité publique compétente détenant l'information demandée de mettre ses activités en conformité avec la loi dans les cas où l'Inspection a constaté qu'un refus d'accès est illégal, que la demande d'information n'a pas été traitée comme il se doit ou dans les délais prescrits, que des restrictions d'accès ont été établies illégalement ou que l'autorité n'a pas divulgué l'information devant être divulguée (voir §51(1)(1)-(5)(7))[17]. L'Inspection peut imposer une sanction pouvant aller jusqu'à 9600 euros en cas de non-respect de son instruction (§51(3)) ou peut s'adresser à une agence, une personne ou un organe supérieur du détenteur de l'information pour l'exercice d'un contrôle de surveillance ou l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire ((§53)(1)). La procédure d'examen de l'inspection prend généralement 40 jours, sans frais pour les personne demandeuses.

45. Si l'inspection « refuse de répondre à la demande », la personne demandeuse peut déposer une requête auprès d'une cour administrative contre l'autorité détenant l'information (§46 (2)). La cour traite la demande conformément au code de procédure de la cour administrative et peut ordonner que l'accès à l'information demandée soit accordé.

46. La Partie signale que la durée moyenne des procédures devant la cour administrative de première instance est de 122 jours et de 194 jours en deuxième instance. Selon la loi sur les taxes d'État, une taxe d'État de 20 euros est payée lors du dépôt d'une plainte auprès d'une cour administrative ou d'un appel contre un jugement d'une cour administrative ; une taxe de 50 euros est payée lors du dépôt d'un pourvoi en cassation ou d'une requête en révision auprès de la Cour Suprême.

47. L'AIG considère que la loi sur l'information publique répond aux exigences de l'article 8 de la Convention.

[17] L'inspection a également le pouvoir de demander à l'autorité détenant l'information de mettre ses activités en conformité avec la loi lorsque cette dernière n'a pas établi les restrictions d'accès à l'information prévues par la loi ; a divulgué des informations pour lesquelles des restrictions d'accès sont établies par l'action d'information publique (voir §51(8)(9)).

X. Article 9 - Mesures complémentaires

48. La Partie signale que les autorités publiques mettent à la disposition du public sur leurs sites internet des informations sur son droit d'accès aux documents publics. L'Inspection de la protection des données met à disposition sur son site internet des conseils et du matériel pédagogique sur la manière d'accéder à l'information publique, ainsi que ses instructions et la jurisprudence pertinente.

49. Dans la mesure du possible, elle organise des formations pour s'assurer que les autorités publiques sont renseignées et bien informées de leurs devoirs et obligations concernant la mise en œuvre du droit d'accès aux documents publics.

50. La loi sur l'information publique contient diverses règles concernant les modalités d'accès aux documents électroniques (§12(4[1])), leur indexation, la possibilité de les rechercher et de les trouver (§12 (5)).

51. Les autorités publiques ont l'obligation de tenir un inventaire des documents en leur possession (§9(2)). Conformément au Règlement sur la gouvernance des données[18], l'autorité publique assure la conservation, l'utilisation et la protection des informations jusqu'à leur transfert aux archives publiques ou jusqu'à leur destruction, en tenant compte des règles d'archivage et des instructions des archives nationales. Lorsqu'une autorité publique gère un système d'information dans lequel des données sont traitées par d'autres organisations, le sous-traitant autorisé du système est responsable de la conservation, de l'usage et de la protection des données, de leur destruction ou de leur transfert aux archives publiques, ainsi que de l'accès à l'information. L'autorité publique compétente détermine les périodes de conservation des informations, les conditions d'accès et les informations nécessaires à la collecte, privilégie la conservation des données par rapport aux données papier et assure la technologie nécessaire à la période de conservation. La conservation des données dans les bases de données nationales (par exemple le système d'information sur la santé) est régi par des lois distinctes (loi sur l'organisation du système de santé) et des réglementations spécifiques émises sur la base de ces lois.

52. L'Estonie a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 9 de la Convention.

[18] *Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused,* https://www.riigiteataja.ee/akt/119052022008.

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

53. La loi sur l'information publique fournit une liste longue et détaillée d'informations concernant diverses questions (§28 (1)) que les autorités publiques sont tenues de publier sur leurs sites internet (§29 (1)) ou par tout autre moyen tel que la presse, la radio, la télévision, la publication officielle, les bibliothèques publiques (§29 (2)), etc.

54. Comme indiqué précédemment, la loi prévoit une série de dispositions permettant aux autorités publiques de mettre leurs documents à disposition en vue de leur réutilisation de manière proactive (données publiques) tout en garantissant leur disponibilité en ligne, leur accessibilité, leur format ouvert (y compris lisible par machine), les descriptions associées et leur réutilisation (§3[1] ; §29 (5[1])).

55. L'Estonie a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 10 de la Convention.

XII. Conclusions et recommandations

56. Toutes les autorités publiques qui entrent dans le champ d'application de la Convention conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i, de la Convention, y compris en ce qui concerne leurs autres activités conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, ii, de la Convention, sont liées par les règles relatives à l'accès aux documents publics en Estonie.

57. La définition des documents publics contenue dans la loi sur l'information publique est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, sauf en ce qui concerne la qualification « dans l'exercice des fonctions publiques prévues par la loi ». L'AIG recommande que la Partie reconsidère cette qualification.

58. La loi sur l'information publique garantit le droit de chacun, sans aucune discrimination pour quelque motif que ce soit, d'avoir accès, sur demande, aux documents publics détenus par les autorités publiques, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

59. Les motifs de limitation du droit d'accès prévus au §35(1) de la loi sur l'information publique correspondent à ceux envisagés par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. Notamment ceux énoncés aux :

- §35(1) (3)-(5) ; 35(1) (6)-(6[2]) ; 35(1) (9) ; 35(2) (5) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;

- §35(1) (9) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention ;
- §35(1) (1) (5[1]) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;
- §35(1) (2) (18) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- §35(1) (12) (13) (14) (15) (16) (18[2]) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- §35(18[1]) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a, b, h et j, de la Convention ;
- §35(2) (1)-(3) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention ;
- §35(2) (4) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas i, de la Convention.

60. Alors que la plupart des dispositions concernant les limitations d'accès aux documents publics requièrent une évaluation du préjudice, le système de classification des documents publics par le responsable de l'autorité publique, prévu aux §§35(1) and (2) de la loi sur l'information publique, entraîne des restrictions *a priori* de l'accès aux documents publics. Cela exclut la possibilité pour l'autorité publique d'examiner au cas par cas si la divulgation de documents publics porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte aux intérêts publics protégés par les restrictions. L'AIG recommande donc que la Partie révise le système de classification proactive des documents publics en tant que documents internes. L'AIG considère que les §35(1),(5),(6),(9),(11),(13),(14),(15) de la loi sur l'information publique concernent principalement des informations extrêmement sensibles et, dans cette mesure, sont réduits au minimum. Étant donné que le principe primordial d'intérêt public de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention n'est pas pleinement incorporé dans la loi sur l'information publique, l'AIG recommande à l'Estonie d'examiner l'opportunité d'assurer la pleine compatibilité de la loi avec ce principe.

61. L'AIG considère que les exigences et les principes de l'article 4 de la Convention sont suffisamment garantis par la loi sur l'information publique.

62. Les exigences et les principes de l'article 5 de la Convention sont garantis par la loi sur l'information publique, à l'exception des exigences du paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention en ce qui concerne les personnes physiques ou morales entrant dans le champ d'application de la loi et des exigences du paragraphe 5 de l'article 5 de la Convention en ce qui concerne les refus d'accès fondés sur l'incapacité juridique de la personne demandeuse.

63. Les exigences et les principes des articles 6, 7 et 8 de la Convention sont suffisamment garantis par la loi sur l'information publique.

64. L'AIG considère que l'Estonie a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les articles 9 et 10 de la Convention.

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

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

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

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

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

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

PREMS 071024

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