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

ICELAND



ISLANDE

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)

ICELAND

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)

ISLANDE

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 5

II. Article 1 – General Provisions 6

III. Article 2 – Right of access to official documents 10

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents 11

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

VI. Article 5 – Processing of requests for access to official documents 13

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 19

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities 21

XII. Conclusions and recommendations… …… ……21

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 24

II. Article 1 - Dispositions générales 25

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics 29

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics 30

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics 32

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics 33

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics 35

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics 36

IX. Article 8 - Procédure de révision 36

X. Article 9 - Mesures complémentaires 38

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques 40

XII. Conclusions et recommandations 41

(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 Iceland 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 members 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 Iceland 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 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. The Information Act applies to government activities at national, regional and local level (Article 2§1). This is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 1, of the Convention.

8. Legislative bodies fall within the scope of the Information Act as regards their administrative functions (Article 2§4). The Act does not apply to Parliamentary Ombudsman, the National Audit Office and special investigative committees. The rules issued by the Parliament on the right of access to documents determine which activities are considered as administrative functions. The Information Act applies to courts and the judiciary as regards their administrative functions (Article 2§5). It does not apply to property registrations, enforcement proceedings, the arrest of property, attachments, injunctions, forced sale, payment moratoria, compositions, liquidations, estate settlements or other administrative settlements, nor to investigations or prosecutions in criminal cases (Article 4) which could be considered as non-administrative functions. These activities are carried out by District Commissioners, with the exception of investigations and prosecutions in criminal cases, which are carried out by the police and prosecutors. Legislation which specifically regulates some of these activities, for example that on property registrations, bankruptcy, or criminal proceedings, have specific rules on access to information. These provisions of the Information Act are in line with Article 1, paragraph 2, sub-

paragraph a, i, 2, of the Convention.

9. The Information Act applies to private sector entities, whether publicly owned or not, where they have been assigned to take decisions based on administrative authority or perform services that by law are to be performed by a government authority or which are considered an element of a government authority's official role. Such assignment may be made through legislation, or a decision or agreement based on a statutory authorisation (Article 3). The Party reports that the Information Act applies to any natural person who exercises administrative authority or acts as an employee of a legal person that exercises administrative authority.[1] These provisions are in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 3, of the Convention.

10. A legal entity which is at least 51 % publicly owned is also subject to the Information Act, except in certain circumstances when the entity is listed or has applied to be listed in the stock exchange or operates entirely in a competitive market. Such exemptions are made by the Prime Minister, published in a list of exempted legal entities, and reviewed every three years (Article 2§§2,3)). This is in line with the optional provisions of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, ii, 3 of the Convention.

The meaning of official documents

11. The right of access to information upon request applies to all kinds of available material on any specific matter, including written documents, letters, memos, minutes, pictures, drawings, films, audio files, video recordings, material stored in various computerised forms, copies of correspondence sent by a public authority (if this correspondence may be expected to have reached the recipient), diary entries concerning material relating to the matter, and lists of case materials (Article 5§§1,2, explanatory report of the Act).

12. There is no specific provision in the Information Act that defines the meaning of official documents. The Party reports that the notion of material available on any specific matter, as used in Article 5§1 of the Act (*Public right of access to material*), refers to "any information that is held by a public authority and that can be connected to a matter brought up or formed by the government." According to the Party, in practice, this implies any type of data, whether written or in any other form, that contains information and that has been created, received or maintained during activities carried out by a public authority. The latter is not obliged to create new data.[2]

13. Material written or prepared by government authorities or the legal entities in the framework of preparing a decision on or a resolution of a matter

[1] AIG/Inf(2023)18REV
[2] AIG/Inf(2023)18REV

are considered as working documents for their own use. These include material transmitted between governmental authorities when one authority performs a secretarial task for another authority, and material prepared by committees set up by a governmental authority or sent by them to other governmental authorities whose members sit in the committees. The right of access applies to working documents when they are given to another party or when they include a final decision on the handling of a matter, information that a government authority is obligated to file, information on a case which does not appear elsewhere, and information on administrative practice in a particular field (Article 6§5 and Article 8 of the Information Act). The Party has explained that when a public authority refuses a request for access to them, it is under an obligation to take a position on whether access should be granted to a greater degree than that required by the law (Article 11§2).[3]

14. The AIG notes that the exclusion of working documents from the scope of the right of access may make a wide range of documents inaccessible. The AIG recalls that it will adopt a final position on the concept of "drawn up" provided for in Article 1, paragraph 2, of the Convention after completion of its baseline evaluation round.

15. The right of access does not apply to the totality of the content included in databases or registries.[4] However, the Party has explained that specific content of databases and registries can be considered as official documents by a public authority insofar as that content is based on information received, created or handled by that public authority. The explanatory note to the Information Act, states that this is because the public authority receiving a request for information has not received the information contained therein during the processing of a case or a matter at hand but only has access to a database that does not belong to them. In this case the information stored in databases and registries is generally considered as not available in the meaning of the law.[5] The Information Committee (see also paragraph 44 of the present report) has emphasised that the public has the right to access information stored in databases; if an authority has access to information stored in a database that belongs to another authority such request should be transferred to the competent authority according to Article 7 of the Administrative Procedures Act (see also paragraph 34 to the present report).[6] The obligation of public authorities to work towards making such databases and registries electronically accessible (Article 13(2)) does not confer a right to access databases. The Party reports that around 117 databases are accessible on a special website.

16. The AIG notes that according to Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention information recorded in any form, drawn up or received and held by a public authority is considered as an official

[3] Ibid.
[4] AIG/Inf(2022)11, pg. 3-4.
[5] AIG/Inf(2023)18REV
[6] AIG/Inf(2024)04

document. The Parties to the Convention must have a margin of appreciation in deciding how the notion of official documents should apply to information stored electronically in databases. In some Parties to the Convention access will be given to specific information as specified by the applicant if this information is easily retrievable by existing means (see Explanatory Report to the Convention, §12). The AIG accepts the exclusion in respect of access to the totality of information contained in a database from the notion of official documents. If specific information is accessible and capable of being extracted by a public authority in order to be made accessible to an applicant, then it should be considered as received by and in the possession of that public authority. If the latter is not authorised to process a request for access to such information because it has not created it, the public authority should then transfer such request to the competent public authority pursuant to Article 5, paragraph 2, of the Convention, rather than exempting the information altogether from the scope of the right to access information. Taking into account the practice on this matter based on the rulings of the Information Committee as reported by the Party, the AIG considers that the notion of official documents as regards databases is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

17. Information which is to be kept confidential according to an international agreement to which Iceland is a Party (Article 4§2) is exempt from the scope of application of the Information Act. The AIG notes that a Party to the Convention may be required to respect confidentiality clauses contained in other international treaties.[7] However, such a requirement can be addressed by means of limiting access to the relevant information, pursuant to Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention, rather than by enacting a blanket exemption of international agreements containing a confidentiality clause from the scope of application of its access to information legislation. Therefore, the AIG considers that Article 4§2 of the Information Act is not in line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. It recommends that the Party considers regulating legitimate public interests in preserving the confidentiality of information related to international relations in accordance with Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention.

[7] AIG/Inf(2023)18REV

III. Article 2 – Right of access to official documents

18. Although not explicitly stated in the Information Act the right of access is guaranteed to everyone regardless of their nationality. There is no explicit reference to the principle of non-discrimination in the Information Act as regards the exercise and enjoyment of the right to access official documents. However, the Party has explained that the general principle of equality and non-discrimination laid down in the Administrative Procedures Act is applicable to the right of access to official documents.[8]

19. Article 15§4(2) of the Information Act allows for refusal of access in exceptional cases where there are strong indications that the request is presented for an illegitimate purpose. The Party has explained that according to the Information Act's explanatory notes, the public authority should have solid information when deciding that the reason for the request is to have illegitimate influence on those who fall under the scope of the Act or to use the information in an illegal manner. The Information Committee has not confirmed a decision denying access to documents based on this limitation and its potential for denial of access has had little relevance in practice (see also paragraph 29 of the present report). [9]

20. The AIG notes that Article 2, paragraph 1, of the Convention guarantees the right of access to everyone irrespective of their motives and intentions (see also the Explanatory Report to the Convention, §17). The AIG has not been provided with convincing information as to how official documents to which access is granted under the Information Act can be used in an illegal manner. Where the conditions of the Act for granting access to the requested official documents are fulfilled, the purpose for which those documents will be used by the applicant is irrelevant. Therefore, the AIG considers that 15§4(2) of the Information Act limits the scope of the right of access to official documents to those applicants whose purpose for seeking access to official documents is considered as legitimate, which is not permissible under Article 2, paragraph 1, of the Convention. In view of this and the fact that this provision has little relevance in practice, it recommends that the Party considers its removal.

[8] AIG/Inf(2024)04
[9] AIG/Inf(2023)18REV

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

21. The Information Act lays down several exemptions to the right of access to official documents, which are phrased in different ways in various provisions. These relate to information exempted from the right of access (Articles 6 and 7), information to which access is prohibited (Article 9) and information to which access may possibly be restricted (Article 10). Explanations as to the limitations' necessity in a democratic society and proportionality to the legitimate aims are provided in the explanatory report of the Act.

22. The exemptions provided for in Article 6 (relating to government's meetings' minutes, ministerial meetings' memoranda and preparatory material for such meetings, material of local authorities concerning their negotiations with the State regarding financial matters, etc.) correspond to the legitimate aims laid down in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f, i, k, of the Convention. As a rule, access to most of such information is granted after eight years of its coming into being (Article 12§1).

23. The exemption provided for in Article 7 (information concerning various aspects of the employment relationship of the staff of public authorities) corresponds to the legitimate aim of limitations laid down in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention.

24. The exemption provided for in Article 9 (information concerning an individual's private or financial affairs or information concerning financial or commercial interests of business or legal entities) corresponds to the legitimate aims for limitations under Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention.

25. The public interests protected by:

- Article 10§1, §2 of the Information Act correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;

- Article 10§3 correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph h, of the Convention;

- Article 10§4 correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;

- Article 10§6 correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention.

26. Article 10§5 of the Information Act is formulated in very broad terms. It covers information on "planned arrangements or examinations under public auspices, if these arrangements or examinations would lose their meaning or not achieve their intended results upon becoming common knowledge." The Party has submitted that this concerns financial arrangements, such as foreign exchange, tax, customs and other public revenue measures and measures designed to ensure safety and that this would be consistent with Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs c, d and e, of the Convention. Another type of information concerned by this provision is that on questions asked in exams in schools or universities, access to which should be granted according to domestic practice if an exam has been completed and if it is not planned to submit the same exam again in an unchanged or almost unchanged form. Another example concerns documents on proposals of a plan to remove capital controls; access to such documents was restricted by a ministry on the ground that disclosure could affect the process and its outcomes.

27. The Information Act does not include provisions on the overriding public interest test required under Article 3, paragraph 2, of the Convention. Article 11 of the Act requires public authorities, in cases when information is exempt from the right of access under Article 6 (with the exception of government's meetings' minutes, ministerial meetings memoranda and preparatory material for such meetings) and under Article 10, to take a position on whether to grant access to official documents to a greater degree than that required. This provision seems merely discretionary to the extent that it does not require public authorities to decide on granting access after having evaluated the public or private interest protected by the exemption/restriction and the public interest in disclosing the official document.[10] The AIG, therefore, considers that the overriding public interest principle enshrined in Article 3, paragraph 2, of the Convention is not fully incorporated into Information Act. It recommends that Iceland examines the opportunity of ensuring full compatibility of the Act with these principles.

28. As a general rule, limitations on access to documents which are laid down by the Act cease to exist once 30 years have passed since such documents were created (Article 4). After this time, access shall be subject to the Act on the National Archives, which may lay down other limitations (Article 12§2). Shorter time limits apply in specific cases (Article 12§1). The exemptions from the right of access concerning minutes of governmental meetings, ministerial memoranda and negation-related documents of local authorities (provided for in Article 6) cease to apply after 8 years of the relevant documents coming into being; the exemptions concerning planned public revenue measures (provided for Article 10§5) cease to apply after such arrangements are completed; and the restrictions concerning the protection of the environment (provided for Article in 10§6) cease to apply

[10] Article 19 of the Information Act requires that the decision on the request for access include the opinion of the government authority on additional access as to the position taken.

when there is no longer any reason to expect that communicating environmental information may have a damaging effect on the environment.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

29. The Information Act does not have any provision requiring the applicant to give reasons for his/her request for access. However, a request may be refused if there are strong indications of the request being presented for an illegitimate purpose (Article 15§4) even where the request is not covered by statutory exemptions from access. As noted above, the AIG considers this provision as not being in line with Article 2, paragraph 1, of the Convention (see paragraph 20 of the present report). To the extent that it implies that the applicant will have to provide reasons for his/her request where there are strong indications that it is presented for an illegitimate purpose, Article 15§4 of the Information Act is also not in line with Article 4, paragraph 1, of the Convention.

30. Applicants are not required to identify themselves. Therefore, anonymous requests are permitted in the sense of Article 4, paragraph 2, of the Convention.

31. Request for access may be made on paper, electronically, or orally. Public authorities may require under Article 15§2 that a request be made by using a specific form. According to the information provided by the Party, the use of such forms is generally optional; no ministry requires the use of forms. The applicant is not obligated to provide information that is not necessary for the processing of a request, such as the applicant's real name or reason for the application. These provisions are in line with Article 4, paragraph 3, of the Convention.

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

32. The applicant must specify the information or the contents of the matter to which it relates with sufficient clarity to allow the identification of the requested information, failing which the request may be dismissed. However, before such dismissal the applicant must be provided with guidance and the opportunity to specify the request more precisely. Depending on the circumstances, the government authority shall be required to provide the applicant with a list of the matters towards which the request is felt perhaps

to be directed, in order for the applicant to be able to indicate the matter on which he/she wishes to have access to material (Information Act, Article 15). These provisions meet the requirements for assisting the applicant of Article 5, paragraph 1, of the Convention.

33. As a rule, a request for access should be addressed to the authority holding the information. However, requests relating to information on a case in which an administrative decision has been or is to be taken should be addressed to the decision-making authority. Requests for information relating to staff of public authorities should be addressed to the employer involved. Requests on information that has been turned over to the National Archives or another public archive should be dealt with by such archives (Information Act, Article 16).

34. Under the Administrative Procedure Act,[11] public authorities must transmit a request for information to the competent authority when they are not responsible for dealing with it and inform the applicant accordingly. Also, public authorities must provide basic guidance to members of the public on how to put forward a request for information. An adviser/consultant, independent from other public authorities, has been set up under the Act (Article 13.a) who is tasked among others to advise applicants on their requests regarding their access to data, where the request should be made and other factors. These provisions and practical arrangements are in line with Article 5, paragraph 2, of the Convention.

35. While the Information Act does not contain any provision on the equal treatment of requests for access to information, the general principle of equality and non-discrimination in the Administrative Procedures Act applies. Accordingly, in deciding cases, a public authority shall make every effort to ensure that, legally, it is consistent and observes the rule of equal treatment. The parties to a case may not be discriminated against on the grounds of their ethnic origin, sex, colour, nationality, religion, political conviction, family, or other comparable considerations. In principle, requests for information should be dealt with in the order of receipt and there should be no differentiated treatment of requests. However, in practice requests which require more time for processing due to the content or the amount of the requested documents are not processed in the order of receipt. Also, a request from the media regarding an important social issue is sometimes processed more quickly due to the special role of the media in a democratic society. This is considered by the Party to be in line with the objectives of the Information Act.[12] These provisions are generally in line with Article 5, paragraph 3, of the Convention. The AIG considers that giving priority to the processing of certain requests for access is in line with the Convention to the

[11] It is recalled that the Administrative Procedures Act secures the right of a party to acquaint herself with the documentation and other material having a bearing on a case where a decision is made about her right or duty.
[12] AIG/Inf(2023)18REV

extent that the processing of other requests continues to meet the standards of promptness and reasonableness of processing as required under paragraph 4 of Article 5 of the Convention.

36. A decision on a request for access shall be taken as soon as possible. If a request has not been decided within 7 days, the authority must inform the applicant of the reasons for the delay and the expected time of decision. The Party reports that if the request has not been processed within 30 regular working days from when it was received, the person making the request may refer the matter to the Information Committee. This Committee will rule on the right to access to information in the case in question as soon as possible and no later than 150 days from the time that a complaint is received (see also Information Act, Articles 17 and 22). These provisions are in line with Article 5, paragraph 4, of the Convention.

37. A public authority may refuse a request for access to official documents if, despite assistance from the authority, a request remains too vague to allow the document to be identified (Article 15§3). This is in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph i, of the Convention. A public authority may also refuse access when handling the request would take so much time or demand so much work that fulfilling it is considered insurmountable for these reasons (Article 15§4). The Party reports that these grounds for refusal are seldom used in practice. This ground of refusal is in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention.

38. If a request for access to material was presented in writing, any decision to refuse this request, whether in part or in whole, must be communicated in writing, briefly outlining the reasons for the refusal and include instructions on the right of appeal (Information Act, Article 19). The Information Act does not specifically require that in cases of refusal of requests submitted orally the public authority should provide reasons for the refusal. However, according to the principles of the Administrative Procedures Act, a party has the right to be notified of a decision including a written justification of the refusal. These provisions are in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

39. As a rule, access to information is given, insofar as possible, in the form or format as well as the language in which it has been preserved. If it has been preserved in electronic form only, the applicant may choose between receiving it in that form or printed on paper. If the material has already been made available to the public – for example, on a website – an exact reference to this will be sufficient (Information Act, Articles 18 and 19). These provisions do not seem to provide for the principle that the applicant has the right to choose to inspect the official document or to always receive a copy in a format of his/her choice unless the preference expressed is unreasonable, pursuant to Article 6, paragraph 1, of the Convention. The AIG recommends that this principle be provided for in the Information Act.

40. Where restrictions apply to parts of the requested information, access must be granted to the remainder of the information (Information Act, Article 5§3). Despite the fact that the Act does not contain a principle that omission should be indicated, the Party informs that a decision refusing access must give clear indications as to where and how much information of a document has been deleted, usually information is blacked out, and indicate the legal basis and reasons for each deletion. This provision seen in the context of the practical arrangements for its implementation is in line with Article 6, paragraph 2, of the Convention.

41. A public authority may give access to an official document by referring to information that is already available to the public (Information Act, Article 19).

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

42. The Party reports that the regulation in force is rarely used in practice, as the tariffs according to the regulation have not been updated. It follows from this that, generally speaking, access to official documents, including the inspection of official documents on the premises of the public authorities, is provided free of charge. Therefore, the AIG considers that the requirements of Article 7, paragraph 1, are met.

43. A fee can be charged for printing, photocopying and other costs that may derive from making the requested information available, such as staff costs. The Party explained that it is a well-established principle in Icelandic administration law that a service fee may not be higher than the cost that generally results from providing the service in question and that its amount

cannot be based on considerations of general revenue generation. The Prime Minister decides on these fees by regulation; the fee cannot lead to any profit (Information Act, Article 18). It is not permitted to charge a fee higher than what is stipulated in the published list of fees which are calculated on the basis of the cost of providing the service in general. The published list of service fees has not been updated since 2009.[13] The AIG notes that no information is provided as to the levels of the fees. Except for staff and service costs, which cannot be considered as delivery or reproduction costs in the sense of Article 7, paragraph 2, of the Convention, the legal principles of the Freedom of Information Act are in line with requirements of this provision of the Convention regarding the reasonableness and non-excessive nature of fees.

IX. Article 8 – Review procedure

44. When an authority refuses to grant access to information or to provide it in the form requested by the applicant, a complaint against the refusal may be lodged within 30 days to the Information Committee, which shall rule on the dispute (Information Act, Article 20). The Information Committee is an independent body consisting of three members appointed by the Prime Minister for a four-year term. Two of the members should possess qualifications for being a district court judge, one of whom will be the Chair. No member of the Committee shall be employed permanently in the government offices (Article 21).

45. A decision by the Information Committee is binding upon the authority that has refused access and enforceable (Article 23), unless the Committee has deferred the legal effects of its ruling pursuant to a demand made by the authority.[14] The latter must then bring the issue before the courts no later than seven days after the ruling was announced, with a request for priority treatment (Article 24). The rulings of the Information Committee are published. The Prime Minister issues an annual report on the implementation of the Act and the activities of the Information Committee which is submitted to the Parliament. Decisions of legislative and judicial bodies, to the extent that their activities fall within the scope of the Information Act, cannot be appealed before the Information Committee.

[13] AIG/Inf(2023)18REV
[14] The Information Committee has no competence over refusals of access to information held by the judiciary or the parliament.

46. The applicant may also lodge a complaint to the Parliamentary Ombudsman against the rulings of the Information Committee or institute proceedings against the refusal of access in the courts.

47. These provisions meet the requirements of Article 8, paragraph 1, of the Convention.

48. The Information Committee shall decide on the complaint as soon as possible (Article 23) and generally within 150 days from the time of receiving the appeal. During 2015-2021, the average time between the receipt of a complaint by the Committee until it issued a ruling was 230 days. The review procedure is free of charge. The AIG does not consider that the average length of proceedings before the Information Committee is expeditious in the sense of Article 8, paragraph 2, of the Convention. Therefore, it recommends that, as a minimum, the time limit of 150 days set by the Information Act be respected in practice.

49. According to the Party, due to the possibility of lodging a complaint against a refusal with the Information Committee and against the rulings of the latter with the Parliamentary Ombudsman, appeals are rarely lodged with a court, although this is possible. An applicant can apply for accelerated processing of civil actions in accordance with the Code of Civil Procedure. If the application does not meet the requirements for an accelerated processing, the average procedure time for all civil cases from the registration to its conclusion was 393 days in 2022. The cost of each case depends on its size and scope. The person who brings the case has to pay a special registration fee in accordance with the Code of Civil Procedure, which is now 42.000 kr (approximately €283).[15] The party losing the case in all substantive aspects normally pays the counterparty's legal costs. If the party loses the case in part or if there are substantial points of doubt in the case, the other party may be required to pay part of the first party's legal costs, or both may be ordered to bear their own costs in the case. The same may happen if the one party who lost the case was not aware, and could not have been aware, until after the action was brought, of those facts of the case that proved crucial in determining the outcome. A length of the procedure before the court exceeding one year, as the average length in civil cases, will not be considered as expeditious in the sense of Article 8, paragraph 2, of the Convention.

[15] See list of fees.

X. Article 9 – Complementary measures

50. As regards measures taken to inform the public about its right of access to official documents pursuant to Article 9, first paragraph, of the Convention, the Party reports that the Prime Minister's Office's website provides information about the main provisions of the Information Act, notably the right of access provided for in its Article 5, the main principles regarding the form of a request for accessing official documents, the rules on access to documents that concern examination of a matter (working documents) and limitations stipulated by the law on the right to access to official documents. The Prime Minister issues an annual report on the implementation of the Information Act where statistics on the Information Committees' procedures and rulings are published. The Information Committees' rulings are all published on a special website that contains information about the committee (see www.unu.is). Ministries shall act systematically to make case files, lists of case materials as well as material themselves electronically accessible; the same applies to databases and data files (Article 13).

51. The public has access to a special advisor whose role is to improve public information. The advisor shall fulfil his role, *inter alia,* by guiding individuals, associations, the media, legal entities, and others who consult him on how to present a request for data access, on where the request should be addressed and other matter (Information Act, Article 13.a). The special adviser has a hotline where both members of the public and public authorities can call him for consultation. He can also be reached by email. The advisor is independent of instructions from the Minister and others, although the Prime Minister's Office shall provide work facilities for the advisor.

52. It should be noted that the special advisor also advises the authorities regarding the handling of requests for access to data, including on decisions on the right of an applicant to access information.

53. As regards measures to educate public authorities in their duties and obligations with respect to the implementation of the Convention (Article 9, paragraph 1, sub-paragraph a), the Government Offices Competence and Educational Centre holds seminars, free of charge, for ministries' staff about freedom of information and the Information Act approximately twice a year. The Institute of Public Administration and Politics of the University of Iceland has offered several seminars to all Public Officials concerned by the Act. All members of Governmental authorities can attend for a fee. The largest municipalities have also held seminars for their employees on the right to information provided for by the Information Act.

54. Public authorities, and others that fall within the scope of the Act, can also consult the above-mentioned advisor on the procedure of requests for public data and decisions regarding the right to access (see further paragraph 2 of Article 13.a.). Information about the service of consultation is provided on the government's webpage. The service is free of charge and all authorities and other entities that fall under the Information Act can benefit from it.

55. As regards measures to provide information on the matters or activities for which they are responsible pursuant to Article 9, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention, public authorities should, under Article 13§1 of the Information Act, regularly provide the public with information on government activities, for instance by publishing reports electronically, summarising important programmes or publishing other types of material. Public authorities should systematically make case files and lists of case materials as well as the materials themselves electronically accessible. The same applies to databases and data files. The government ministries under the Prime Ministry shall publish information from their registers of cases by digital means. As a minimum, a register of cases under procedure at the ministry on the occasion of received or sent issues shall be published, stating the case number and title of the case. The information should be published no later than the following month after a case has been established. Additionally, publishing a list of case data is permissible, as well as making the data accessible by digital means. Efforts shall be made in any instance to see to it that the publication of data does not oppose personal or public interests (Article 13§2 of the Information Act). Further details about publication of information at the initiative of public authorities, including where it must be published are set out in the Prime Minister's regulation No.464/2018 issued on the basis of Article 13§4 of the Information Act. Public authorities have also a specific obligation to work towards making information on environmental matters accessible to the public (Article 32§1 of the Information Act). If there is a reason to believe that emissions of polluting substances into the environment may lead to dangerous effects on the health of people or animals, public authorities have an obligation to provide relevant information at their own initiative (Article 32§2 of the Information Act).

56. As regards measures for the efficient management of documents pursuant to Article 9, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention and measures relating to clear and established rules for the preservation and destruction of documents pursuant to Article 9, paragraph 1, sub-paragraph d, of the Convention, it can be noted that the Information Act includes an obligation for authorities to record information that is relevant for case-handling (Article 27). The Public Archives Act No. 77/2014 sets the legal framework on the management and storage of official documents. All governmental authorities and entities that fall under the scope of the Information Act, are required to manage and store official documents and hand them over to the archives. The ministries use an electronic system for

information management and collaboration. The purpose of the system is to manage the creation, use and storage of information and records to support all case and project handling, law and regulation preparations, meetings and other matters within and across the ministries. The system handles the entire lifecycle (creation, handling, processing, use, management, and archiving) of documents, records, cases, projects, and meetings. The system is the main working environment for the day-to-day operation of all ministries.

57. The AIG considers that Iceland has taken the necessary measures to implement Article 9 of the Convention.

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

58. The Information Act (Article 13) details the obligations of government authorities to regularly provide the public with information on government activities and to take systematic action to make case files, lists of cases and materials of the cases electronically accessible. This obligation includes also information that came into being before the Act entered into force. A specific obligation to make environmental information accessible has been laid down in the Act (see also paragraph 55 of the present report). A report on the implementation of the Act shall be submitted regularly to the Parliament and the information policy for five-year periods shall be prepared in consultation with the civil society. The Party report that official documents and information are generally made available on governmental websites. According to the Report, websites are continuously developed and extended.

59. The AIG considers that Iceland has taken the necessary measures to implement Article 10 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

60. All public authorities which fall within the scope of the Convention according to Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i, of the Convention as well as Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, ii, 3 of the Convention, are bound by the rules on access to official documents in Iceland.

61. The AIG considers that the notion of official documents is line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. However, it notes that the exclusion of working documents from the scope of the right of access is likely to make a wide range of documents inaccessible. It recalls that it will adopt a final position on the concept of “drawn up” provided for in Article 1, paragraph 2, of the Convention after

completion of its baseline evaluation round. The AIG accepts the exclusion in respect of access to the totality of information contained in a database from the notion of official documents. The practice of transferring requests for access to specific documents or information contained in a database to the competent authority demonstrates that such documents or information are considered as official documents in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

62. The AIG considers that Article 4§2 of the Information Act is not in line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. It recommends that the Party considers regulating legitimate public interests in preserving the confidentiality of information related to international relations in accordance with Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention.

63. While the Information Act generally meets the requirements of Article 2, paragraph 1, of the Convention, 15§4(2) of the Information Act limits the scope of the right of access to official documents to those applicants whose purpose for seeking access to official documents is considered as legitimate, which is not permissible under Article 2, paragraph 1, of the Convention. In view of this and the fact that this provision has little relevance in practice, it recommends that the Party considers its removal.

64. The limitations of the right of access provided for the Information Act correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention; notably those laid down in:

- Article 6 correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f, i, k, of the Convention;
- Article 7 correspond to the legitimate aim of limitations provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- Article 10§1, §2 of the Information Act correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;
- Article 10§3 correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph h, of the Convention;
- Article 10§4 correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;
- Article 10§6 correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention;
- Article 10§5 correspond to the legitimate aims provided for by Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs c, d and e, of the Convention.

65. The AIG considers that the overriding public interest principle enshrined in Article 3, paragraph 2, of the Convention is not fully incorporated into the Information Act. It recommends that Iceland examines the opportunity of ensuring full compatibility of the Act with this principle.

66. Article 15§4 of the Information Act, which implies that the applicant will have to provide reasons for his/her request where there are strong indications that that request is presented for an illegitimate purpose, is not line with Article 4, paragraph 1 of the Convention. The AIG recommends considering its removal (see paragraph 29 of the present report). The requirements of Article 4, paragraph 2 and 3 of the Convention are met.

67. The AIG considers that the requirements of Article 5 of the Convention are met.

68. The provisions of the Information Act are generally in line with Article 6 of the Convention. However, the AIG recommends that Iceland considers providing in the Information Act for the principle that the applicant has the right to choose to inspect the official document or to always receive a copy in a format of his/her choice, unless the preference expressed is unreasonable, pursuant to Article 6, paragraph 1.

69. The requirements of Article 7, paragraph 1, of the Convention are met in practice. With the exception of staff or service costs, the relevant legal principles of the Information Act are in line with requirements of Article 7, paragraph 2, of the Convention regarding the reasonableness and non-excessive nature of fees.

70. While the provisions of the Information Act meet the requirements of Article 8, paragraph 1, of the Convention, the average lengths of proceedings before the Information Committee as well as courts cannot be considered as expeditious in the sense of Article 8, paragraph 2, of the Convention. It recommends that the time limit of 150 days set by the Information Act for proceedings before the Information Committee be respected in practice.

71. The AIG considers that Iceland 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 référence réalisée par l'AIG sur la base du rapport soumis par l'Islande 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 des membres 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 demandé à l'Islande 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. 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. La loi sur l'information s'applique aux activités gouvernementales aux niveaux national, régional et local (article 2, paragraphe 1). Ceci est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 1, de la Convention.

8. Les organes législatifs entrent dans le champ d'application de la loi sur l'information en ce qui concerne leurs fonctions administratives (article 2, paragraphe 4). La loi ne s'applique pas à l'ombudsman parlementaire, à l'Office national d'audit et aux commissions d'enquête spéciales. Les règles édictées par le Parlement sur le droit d'accès aux documents déterminent quelles activités sont considérées comme des fonctions administratives. La loi sur l'information s'applique aux tribunaux et au pouvoir judiciaire s'agissant de leurs fonctions administratives (article 2, paragraphe 5). Elle ne s'applique pas aux enregistrements de propriété, aux procédures d'exécution, à la saisie de biens, aux injonctions, aux ventes forcées, aux obligations de paiement, aux concordats, aux liquidations, aux règlements de succession ou autres règlements administratifs, ni aux enquêtes ou aux poursuites dans les affaires pénales (article 4), qui pourraient être considérées comme des fonctions non administratives. Ces activités sont exercées par les commissaires de circonscription, à l'exception des

enquêtes et des poursuites dans les affaires pénales, qui sont menées par la police et les procureurs. La législation qui régit spécifiquement certaines de ces activités, par exemple en matière d'enregistrement des biens immobiliers, de faillite ou de procédures pénales, comporte des règles spécifiques en matière d'accès à l'information. Ces dispositions de la loi sur l'information sont conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 2, de la Convention.

9. La loi sur l'information s'applique aux entités du secteur privé, qu'elles soient publiques ou non, lorsqu'elles ont été chargées de prendre des décisions fondées sur une autorité administrative ou de fournir des services qui, en vertu de la loi, doivent être fournis par une autorité gouvernementale ou qui sont considérés comme un élément du rôle officiel d'une autorité gouvernementale. Cette attribution peut se faire par le biais d'une loi, d'une décision ou d'un accord fondé sur une autorisation statutaire (article 3). La Partie signale que la loi sur l'information s'applique à toute personne physique qui exerce une autorité administrative ou agit en tant qu'employé·e d'une personne morale qui exerce une autorité administrative[16]. Ces dispositions sont conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 3, de la Convention.

10. Une entité juridique détenue au moins à 51% par le secteur public est également soumise à la loi sur l'information, sauf dans certaines circonstances, lorsque l'entité est cotée en bourse ou a demandé à l'être, ou lorsqu'elle opère entièrement sur un marché concurrentiel. Ces exemptions sont accordées par le Premier ministre, publiées dans une liste d'entités juridiques exemptées et réexaminées tous les trois ans (article 2, paragraphes 2 et 3). Ceci est conforme aux dispositions facultatives de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, 3 de la Convention.

Définition des documents publics

11. Le droit d'accès à l'information sur demande s'applique à tous les types de documents disponibles sur une question spécifique, y compris les documents écrits, les lettres, les mémos, les procès-verbaux, les images, les dessins, les films, les fichiers audio, les enregistrements vidéo, le matériel stocké sous diverses formes informatisées, les copies de la correspondance envoyée par une autorité publique (si l'on peut s'attendre à ce que cette correspondance soit parvenue au destinataire), les entrées de journal concernant les éléments relatifs à la question, et les listes de pièces du dossier (article 5§§1,2, rapport explicatif de la loi).

[16] AIG/Inf(2023)18REV

12. La loi sur l'information ne contient aucune disposition spécifique définissant la notion de documents publics. La Partie signale que la notion de matériel disponible sur une question spécifique, telle qu'elle est utilisée à l'article 5§1 de la loi (*Droit public d'accès au matériel*), se réfère à « toute information détenue par une autorité publique et qui peut être liée à une question soulevée ou formée par le gouvernement ». Selon la Partie, dans la pratique, cela correspond à tout type de données, écrites ou sous toute autre forme, qui contiennent des informations et qui ont été créées, reçues ou conservées au cours d'activités menées par une autorité publique. Cette dernière n'est pas obligée de créer de nouvelles données[17].

13. Les documents écrits ou préparés par les autorités gouvernementales ou les personnes morales dans le cadre de la préparation d'une décision ou d'une résolution sur une question sont considérés comme des documents de travail destinés à leur propre usage. Il s'agit notamment des documents transmis entre autorités gouvernementales lorsqu'une autorité assure le secrétariat d'une autre autorité, ainsi que des documents préparés par les comités créés par une autorité gouvernementale ou envoyés par celle-ci à d'autres autorités gouvernementales dont les membres siègent dans ces comités. Le droit d'accès s'applique aux documents de travail lorsqu'ils sont remis à une autre Partie ou lorsqu'ils contiennent une décision finale sur le traitement d'une affaire, des informations qu'une autorité gouvernementale est tenue de déposer, des informations sur une affaire qui ne figurent pas ailleurs et des informations sur la pratique administrative dans un domaine particulier (article 6, paragraphe 5, et article 8 de la loi sur l'information). La Partie a expliqué que lorsqu'une autorité publique refuse une demande d'accès, elle est tenue de prendre position sur la question de savoir si l'accès devrait être accordé dans une mesure plus large que celle requise par la loi (article 11§2)[18].

14. L'AIG note que l'exclusion des documents de travail du champ d'application du droit d'accès peut rendre inaccessible un large éventail de documents. L'AIG rappelle qu'il adoptera une position définitive sur la notion de « rédigé » prévue à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention à l'issue de son cycle d'évaluation de référence.

15. Le droit d'accès ne s'applique pas à l'intégralité du contenu des bases de données ou des registres[19]. Toutefois, la Partie a expliqué que le contenu spécifique des bases de données et des registres peut être considéré comme un document public par une autorité publique dans la mesure où ce contenu est basé sur des informations reçues, créées ou traitées par cette autorité publique. La note explicative de la loi sur l'information précise que cela est dû au fait que l'autorité publique qui reçoit une demande d'information n'a pas reçu les informations qu'elle contient au cours du traitement d'un dossier ou d'une affaire, mais qu'elle a seulement

[17] AIG/Inf(2023)18REV
[18] Ibid.
[19] AIG/Inf(2022)11, pages. 3-4.

accès à une base de données qui ne lui appartient pas. Dans ce cas, les informations conservées dans les bases de données et les registres sont généralement considérées comme non disponibles au sens de la loi[20]. Le Comité d'information (voir également le paragraphe 44 du présent rapport) a souligné que le public a le droit d'accéder aux informations conservées dans les bases de données ; si une autorité a accès à des informations conservées dans une base de données qui appartient à une autre autorité, cette demande doit être transmise à l'autorité compétente conformément à l'article 7 de la loi sur les procédures administratives (voir également le paragraphe 34 du présent rapport)[21]. L'obligation faite aux autorités publiques de s'efforcer de rendre accessibles par voie électronique ces bases de données et registres (article 13(2)) ne confère pas un droit d'accès aux bases de données. La Partie signale qu'environ 117 bases de données sont accessibles sur un site internet dédié.

16. L'AIG note qu'en vertu de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, toutes les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques sont considérées comme des documents publics. Les Parties à la Convention doivent disposer d'une marge d'appréciation pour décider comment la notion de document public doit s'appliquer aux informations conservées électroniquement dans des bases de données. Dans certaines Parties à la Convention, l'accès sera donné à des informations précises, telles qu'elles seront spécifiées par la personne demandeuse si cette informations est facilement récupérable avec les moyens existants (voir le rapport explicatif de la Convention, §12**)**. L'AIG accepte que l'accès à la totalité des informations contenues dans une base de données soit exclu de la notion de documents publics. Si des informations précises sont accessibles et peuvent être extraites par une autorité publique afin d'être rendues accessibles à une personne demandeuse, elles doivent être considérées comme reçues par cette autorité publique et en sa possession. Si cette dernière n'est pas autorisée à traiter une demande d'accès à ces informations parce qu'elle ne les a pas créées, l'autorité publique devrait alors transmettre cette demande à l'autorité publique compétente conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention, plutôt que d'exclure purement et simplement ces informations du champ d'application du droit d'accès à l'information. Compte tenu de la pratique en la matière basée sur les décisions du Comité de l'information telles que rapportées par la Partie, l'AIG considère que la notion de documents publics en ce qui concerne les bases de données est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

17. Les informations qui doivent rester confidentielles en vertu d'un accord international auquel l'Islande est Partie (article 4, paragraphe 2) sont exclues du champ d'application de la loi sur l'information. L'AIG note qu'une Partie à la Convention peut être tenue de respecter les clauses de

[20] AIG/Inf(2023)18REV
[21] AIG/Inf(2024)04

confidentialité contenues dans d'autres traités internationaux[22]. Toutefois, une telle exigence peut être satisfaite en limitant l'accès aux informations pertinentes, conformément à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention, plutôt qu'en adoptant une exemption générale des accords internationaux contenant une clause de confidentialité du champ d'application de sa législation sur l'accès à l'information. Par conséquent, l'AIG considère que l'article 4§2 de la loi sur l'information n'est pas conforme aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. Il recommande à la Partie d'envisager de réglementer les intérêts publics légitimes en matière de préservation de la confidentialité des informations liées aux relations extérieures, conformément à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention.

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

18. Bien qu'il ne soit pas explicitement mentionné dans la loi sur l'information, le droit d'accès est garanti à toute personne, quelle que soit sa nationalité. Il n'y a pas de référence explicite au principe de non-discrimination dans la loi sur l'information pour l'exercice et la jouissance du droit d'accès aux documents publics. Toutefois, la Partie a expliqué que le principe général d'égalité et de non-discrimination énoncé dans la loi sur les procédures administratives s'applique au droit d'accès aux documents publics[23].

19. L'article 15, paragraphe 4, alinéa 2, de la loi sur l'information permet de refuser l'accès dans des cas exceptionnels, lorsqu'il y a de fortes indications selon lesquelles la demande est présentée dans un but illégitime. La Partie a expliqué que, conformément aux notes explicatives de la loi sur l'information, l'autorité publique devrait disposer d'informations solides pour décider que la raison de la demande est d'exercer une influence illégitime sur les personnes relevant du champ d'application de la loi ou d'utiliser l'information de manière illégale. Le Comité d'information n'a pas confirmé de décision refusant l'accès à des documents sur la base de cette limitation et son potentiel de refus d'accès n'a eu que peu d'importance dans la pratique (voir également le paragraphe 29 du présent rapport)[24].

20. L'AIG note que l'article 2, paragraphe 1, de la Convention garantit à toute personne, le droit d'accéder à des document publics quels que soient ses motifs ou intentions (voir également le rapport explicatif de la Convention, §17). L'AIG n'a pas reçu d'informations convaincantes sur la manière dont les documents publics auxquels l'accès est accordé en vertu

[22] AIG/Inf(2023)18REV
[23] AIG/Inf(2024)04
[24] AIG/Inf(2023)18REV

de la loi sur l'information peuvent être utilisés de manière illégale. Lorsque les conditions de la loi pour accorder l'accès aux documents publics demandés sont remplies, le but dans lequel ces documents seront utilisés par la personne demandeuse n'est pas pertinent. Par conséquent, l'AIG considère que l'article 15§4(2) de la loi sur l'information limite le champ d'application du droit d'accès aux documents publics aux personne demandeuses dont le but de l'accès aux documents publics est considéré comme légitime, ce qui n'est pas admissible en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention. Compte tenu de ce qui précède et du fait que cette disposition n'a que peu d'intérêt dans la pratique, l'AIG recommande à la Partie d'envisager sa suppression.

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

21. La loi sur l'information prévoit plusieurs exceptions au droit d'accès aux documents publics, qui sont formulées de différentes manières dans diverses dispositions. Il s'agit des informations exclues du droit d'accès (articles 6 et 7), des informations dont l'accès est interdit (article 9) et des informations dont l'accès peut éventuellement être limité (article 10). Des explications sur la nécessité de ces limitations dans une société démocratique et sur leur proportionnalité aux objectifs légitimes sont fournies dans le rapport explicatif de la loi.

22. Les exceptions prévues à l'article 6 (concernant les procès-verbaux des réunions du gouvernement, les rapports des réunions ministérielles et les documents préparatoires à ces réunions, les documents des autorités locales concernant leurs négociations avec l'État en matière financière, etc.) correspondent aux buts légitimes énoncés à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f, i, k, de la Convention. En règle générale, l'accès à la plupart de ces informations est accordé après huit ans à compter de leur création (article 12§1).

23. La dérogation prévue à l'article 7 (informations concernant divers aspects de la relation de travail du personnel des autorités publiques) correspond au but légitime de limitation prévu à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention.

24. L'exception prévue à l'article 9 (informations concernant les affaires privées ou financières d'une personne ou informations concernant les intérêts financiers ou commerciaux d'une entreprise ou d'une personne morale) correspond aux buts légitimes des limitations prévues à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention.

25. Les intérêts publics protégés par :

- l'article 10§1, §2 de la loi sur l'information correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;

- l'article 10§3 correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa h, de la Convention ;

- l'article 10§4 correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention ;

- l'article 10§6 correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention.

26. L'article 10§5 de la loi sur l'information est formulé en termes très larges. Il couvre les informations sur « les dispositions ou examens prévus sous les auspices des pouvoirs publics, si ces dispositions ou examens perdent leur sens ou n'atteignent pas les résultats escomptés s'ils sont connus de tous ». La Partie a fait valoir que cela concerne les dispositions financières, telles que les opérations de change, les mesures fiscales, douanières et autres mesures de recettes publiques, ainsi que les mesures destinées à assurer la sécurité, et que cela serait conforme à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c, d et e, de la Convention. Un autre type d'information concerné par cette disposition porte sur des questions posées lors des examens dans les écoles ou les universités, dont l'accès devrait être accordé selon la pratique nationale si un examen a été achevé et s'il n'est pas prévu de soumettre à nouveau le même examen sous une forme inchangée ou presque inchangée. Un autre exemple concerne les documents relatifs aux propositions d'un plan de suppression du contrôle des capitaux ; l'accès à ces documents a été restreint par un ministère au motif que leur divulgation pourrait affecter le processus et ses résultats.

27. La loi sur l'information ne contient pas de dispositions sur le test d'intérêt public supérieur requis par l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. L'article 11 de la loi impose aux autorités publiques, dans les cas où l'information est exemptée du droit d'accès en vertu de l'article 6 (à l'exception des procès-verbaux des réunions du gouvernement, des mémorandums des réunions ministérielles et des documents préparatoires à ces réunions) et de l'article 10, de prendre position sur l'opportunité d'accorder l'accès aux documents publics dans une mesure supérieure à ce qui est exigé. Cette disposition semble simplement discrétionnaire, dans la mesure où elle n'impose pas aux autorités publiques de décider d'accorder l'accès après avoir évalué l'intérêt public ou privé protégé par l'exemption/restriction et l'intérêt public à divulguer le document public[25].

[25] L'article 19 de la loi sur l'information exige que la décision sur la demande d'accès comprenne l'avis de l'autorité gouvernementale sur l'accès supplémentaire quant à la position prise.

L'AIG considère donc que le principe d'intérêt public supérieur énoncé à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention n'est pas pleinement reflété dans la loi sur l'information. L'AIG recommande à l'Islande d'examiner la possibilité d'assurer la pleine compatibilité de la loi avec ces principes.

28. En règle générale, les limitations d'accès aux documents prévues par la loi cessent d'exister 30 ans après la création de ces documents (article 4). Passé ce délai, l'accès est soumis à la loi sur les archives nationales, qui peut prévoir d'autres limitations (article 12§2). Des délais plus courts s'appliquent dans des cas spécifiques (article 12§1). Les dérogations au droit d'accès concernant les procès-verbaux des réunions gouvernementales, les mémorandums ministériels et les documents relatifs aux négociations des autorités locales (prévues à l'article 6) cessent de s'appliquer huit ans après la création des documents concernés ; les dérogations concernant les mesures prévues en matière de recettes publiques (prévues à l'article 10§5) cessent de s'appliquer après l'achèvement de ces mesures ; et les restrictions concernant la protection de l'environnement (prévues à l'article 10§6) cessent de s'appliquer lorsqu'il n'y a plus de raison de s'attendre à ce que la communication d'informations environnementales puisse avoir un effet préjudiciable sur l'environnement.

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

29. La loi sur l'information ne contient aucune disposition obligeant la personne demandeuse à motiver sa demande d'accès. Toutefois, une demande peut être refusée s'il y a de fortes présomptions que la demande est présentée dans un but illégitime (article 15§4), même si la demande n'est pas couverte par des exemptions d'accès prévues par la loi. Comme indiqué ci-dessus, l'AIG considère que cette disposition n'est pas conforme à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention (voir le paragraphe 20 du présent rapport). Dans la mesure où il implique que la personne demandeuse devra motiver sa demande lorsqu'il y a de fortes présomptions qu'elle est présentée dans un but illégitime, l'article 15§4 de la loi sur l'information n'est pas non plus conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention.

30. Les personne demandeuses ne sont pas tenues de s'identifier. Par conséquent, les demandes anonymes sont autorisées au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la Convention.

31. La demande d'accès peut être faite sur papier, par voie électronique ou oralement. Les autorités publiques peuvent exiger, en vertu de l'article 15, paragraphe 2, qu'une demande soit faite au moyen d'un formulaire spécifique. Selon les informations fournies par la Partie, l'utilisation de ces formulaires est généralement facultative ; aucun ministère

n'exige l'utilisation de formulaires. La personne demandeuse n'est pas tenue de fournir des informations qui ne sont pas nécessaires au traitement de la demande, telles que son véritable nom ou le motif de la demande. Ces dispositions sont conformes à l'article 4, paragraphe 3, de la Convention.

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

32. La personne demandeuse doit préciser les informations ou le contenu de la demande à laquelle il se rapporte avec suffisamment de clarté pour permettre l'identification des informations demandées, faute de quoi la demande peut être rejetée. Toutefois, avant de rejeter la demande, la personne demandeuse doit recevoir des conseils et avoir la possibilité de préciser sa demande. Selon les circonstances, l'autorité gouvernementale est tenue de fournir à la personne demandeuse une liste des sujets vers lesquels la demande est peut-être orientée, afin que la personne demandeuse puisse indiquer le sujet sur lequel il souhaite avoir accès au matériel (loi sur l'information, article 15). Ces dispositions répondent aux exigences d'assistance à la personne demandeuse de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

33. En règle générale, une demande d'accès doit être adressée à l'autorité qui détient l'information. Toutefois, les demandes portant sur des informations relatives à une affaire dans laquelle une décision administrative a été ou doit être prise doivent être adressées à l'autorité décisionnaire. Les demandes d'informations relatives au personnel des autorités publiques doivent être adressées à l'employeur concerné. Les demandes portant sur des informations qui ont été remises aux archives nationales ou à d'autres archives publiques doivent être traitées par ces archives (loi sur l'information, article 16).

34. En vertu de la loi sur la procédure administrative[26], les autorités publiques doivent transmettre une demande d'information à l'autorité compétente lorsqu'elles ne sont pas chargées de la traiter et en informer la personne demandeuse. En outre, les autorités publiques doivent fournir des orientations au public sur la manière de présenter une demande d'information. Un conseiller ou une conseillère, indépendant·e des autres autorités publiques, a été créé·e en vertu de la loi (article 13, point a). Il ou elle est notamment chargé·e de renseigner les personnes demandeuses sur leurs demandes d'accès aux données, sur l'endroit où la demande doit être introduite et sur d'autres facteurs. Ces dispositions et modalités pratiques sont conformes à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

[26] Il est rappelé que la loi sur les procédures administratives garantit le droit d'une partie à prendre connaissance de la documentation et d'autres éléments ayant une incidence sur une affaire dans laquelle une décision est prise concernant son droit ou son devoir.

35. Bien que la loi sur l'information ne contienne aucune disposition sur l'égalité de traitement des demandes d'accès à l'information, le principe général d'égalité et de non-discrimination énoncé dans la loi sur les procédures administratives s'applique. En conséquence, lorsqu'elle statue sur une affaire, l'autorité publique doit tout mettre en œuvre pour s'assurer que, juridiquement, elle est cohérente et respecte la règle de l'égalité de traitement. Les parties à une affaire ne peuvent être discriminées en raison de leur origine ethnique, de leur sexe, de leur couleur, de leur nationalité, de leur religion, de leurs convictions politiques, de leur famille ou d'autres considérations similaires. En principe, les demandes d'information doivent être traitées dans l'ordre de leur réception et il ne doit pas y avoir de traitement différencié des demandes. Toutefois, dans la pratique, les demandes dont le traitement nécessite plus de temps en raison du contenu ou de la quantité des documents demandés ne sont pas traitées dans l'ordre de réception. De même, une demande émanant des médias concernant une question sociale importante est parfois traitée plus rapidement, en raison du rôle particulier des médias dans une société démocratique. La Partie considère que cela est conforme aux objectifs de la loi sur l'information[27]. Ces dispositions sont généralement conformes à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention. L'AIG considère que le fait de donner la priorité au traitement de certaines demandes d'accès est conforme à la Convention dans la mesure où le traitement des autres demandes continue de répondre aux normes de rapidité et de délai raisonnable du traitement, comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 5 de la Convention.

36. Une décision sur une demande d'accès est prise dans les plus brefs délais. Si une demande n'a pas été traitée dans les 7 jours, l'autorité doit informer la personne demandeuse des raisons du retard et de la date prévue de la décision. La Partie signale que si la demande n'a pas été traitée dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de sa réception, la personne demandeuse peut saisir le Comité d'information. Ce comité statuera sur le droit d'accès à l'information dans le cas concerné dès que possible et au plus tard dans les 150 jours suivant la réception de la plainte (voir également la loi sur l'information, articles 17 et 22). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention.

37. Une autorité publique peut refuser une demande d'accès à des documents publics si, nonobstant l'aide accordée par l'autorité, la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document (article 15§3). Cette disposition est conforme à l'article 5, paragraphe 5, alinéa i, de la Convention. Une autorité publique peut également refuser l'accès lorsque le traitement de la demande prendrait tellement de temps ou exigerait tellement de travail qu'il est considéré comme irréalisable (article 15§4). La Partie signale que ces motifs de refus sont rarement utilisés dans la pratique. Ce motif de refus est conforme à l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention.

[27] AIG/Inf(2023)18REV

38. Si une demande d'accès à des documents a été présentée par écrit, toute décision de refus, partiel ou total, doit être communiquée par écrit, exposer brièvement les motifs du refus et inclure des instructions sur le droit de recours (loi sur l'information, article 19). La loi sur l'information n'exige pas spécifiquement qu'en cas de refus d'une demande présentée oralement, l'autorité publique motive son refus. Toutefois, conformément aux principes de la loi sur les procédures administratives, une Partie a le droit de se voir notifier une décision comprenant une justification écrite du refus. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

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

39. En règle générale, l'accès à l'information est donné, dans la mesure du possible, sous la forme ou dans le format ainsi que dans la langue dans lesquels elle a été conservée. Si l'information a été conservée uniquement sous forme électronique, la personne demandeuse peut choisir de la recevoir sous cette forme ou imprimée sur papier. Si le document a déjà été mis à la disposition du public - par exemple, sur un site internet - une référence exacte à ce dernier sera suffisante (loi sur l'information, articles 18 et 19). Ces dispositions ne semblent pas prévoir le principe selon lequel la personne demandeuse a le droit de choisir de consulter le document public ou de toujours recevoir une copie dans le format de son choix, à moins que la préférence exprimée ne soit déraisonnable, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention. L'AIG recommande de prévoir ce principe dans la loi sur l'information.

40. Lorsque des restrictions s'appliquent à certaines parties de l'information demandée, l'accès doit être accordé au reste de l'information (loi sur l'information, article 5§3). Bien que la loi ne contienne pas de principe selon lequel l'occultation doit être indiquée, la Partie informe qu'une décision refusant l'accès doit donner des indications claires sur l'endroit et la quantité d'informations d'un document qui ont été supprimées, généralement les informations sont noircies, et indiquer la base juridique et les raisons de chaque suppression. Cette disposition, considérée dans le contexte des modalités pratiques de sa mise en œuvre, est conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

41. Une autorité publique peut donner accès à un document public en se référant à des informations déjà disponibles au public (loi sur l'information, article 19).

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

42. La Partie signale que le règlement en vigueur est rarement utilisé dans la pratique, car les tarifs prévus par le règlement n'ont pas été mis à jour. Ainsi, de manière générale, l'accès aux documents publics est assuré gratuitement, y compris la consultation des documents publics dans les locaux des autorités publiques. Par conséquent, l'AIG considère que les exigences de l'article 7, paragraphe 1, sont satisfaites.

43. Une redevance peut être perçue pour l'impression, la photocopie et d'autres coûts pouvant découler de la mise à disposition des informations demandées, tels que les frais de personnel. La Partie a expliqué qu'un principe bien établi dans le droit administratif islandais veut que les frais de service ne soient pas supérieurs au coût qui résulte généralement de la fourniture du service en question, et que son montant ne soit pas appliqué dans une perspective de profit. Le Premier ministre décide de ces redevances par voie réglementaire ; la redevance ne peut donner lieu à aucun profit (loi sur l'information, article 18). Il n'est pas permis de facturer une redevance supérieure à celle stipulée dans la liste publiée des redevances qui sont calculées sur la base du coût de la fourniture du service en général. La liste publiée des frais de service n'a pas été mise à jour depuis 2009[28]. L'AIG note qu'aucune information n'est fournie quant au niveau des frais. À l'exception des frais de personnel et de service, qui ne peuvent être considérés comme des frais de livraison ou de reproduction au sens de l'article 7, paragraphe 2, de la Convention, les principes juridiques de la loi sur la liberté de l'information sont conformes aux exigences de cette disposition de la Convention en ce qui concerne le caractère raisonnable et non excessif des frais.

IX. Article 8 - Procédure de revision

44. Lorsqu'une autorité refuse d'accorder l'accès à l'information ou de la fournir sous la forme demandée par la personne demandeuse, une plainte contre ce refus peut être déposée dans un délai de 30 jours auprès du Comité d'information, qui statue sur le litige (loi sur l'information, article 20). Le Comité d'information est un organe indépendant composé de trois membres nommés par le Premier ministre pour un mandat de quatre ans. Deux des membres doivent posséder les qualifications requises pour être juge d'un tribunal de circonscription, l'un·e d'entre eux en assurant la présidence. Aucun·e membre du comité ne peut être employé·e de manière

[28] AIG/Inf(2023)18REV

permanente dans les bureaux du gouvernement (article 21).

45. La décision du Comité d'information est contraignante pour l'autorité qui a refusé l'accès et applicable (article 23), à moins que le comité n'ait différé les effets juridiques de sa décision à la suite d'une demande formulée par l'autorité[29]. Cette dernière doit alors saisir les tribunaux au plus tard sept jours après l'annonce de la décision, en sollicitant un examen prioritaire (article 24). Les décisions du Comité d'information sont publiées. Le Premier ministre publie un rapport annuel sur l'application de la loi et les activités du Comité d'information, qui est soumis au Parlement. Les décisions des organes législatifs et judiciaires, dans la mesure où leurs activités entrent dans le champ d'application de la loi sur l'information, ne peuvent faire l'objet d'un recours devant le Comité d'information.

46. La personne demandeuse peut également déposer une plainte auprès de l'ombudsman parlementaire contre les décisions du Comité d'information ou intenter une action en justice contre le refus d'accès.

47. Ces dispositions répondent aux exigences de l'article 8, paragraphe 1, de la Convention.

48. Le Comité d'information statue sur la plainte dans les meilleurs délais (article 23) et généralement dans un délai de 150 jours à compter de la réception de l'appel. Au cours de la période 2015-2021, le délai moyen entre la réception d'une plainte par le comité et l'émission d'une décision a été de 230 jours. La procédure de recours est gratuite. L'AIG ne considère pas que la durée moyenne de la procédure devant le Comité d'information soit rapide au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention. L'AIG recommande donc qu'au minimum, le délai de 150 jours fixé par la loi sur l'information soit respecté dans la pratique.

49. Selon la Partie, en raison de la possibilité de déposer une plainte contre un refus auprès du Comité de l'information et contre les décisions de cette dernière auprès de l'ombudsman parlementaire, les recours sont rarement déposés auprès d'un tribunal, bien que cela soit possible. Une personne demandeuse peut demander un traitement accéléré des actions civiles conformément au code de procédure civile. Si la demande ne remplit pas les conditions d'un traitement accéléré, la durée moyenne de la procédure pour toutes les affaires civiles, de l'enregistrement à la conclusion, était de 393 jours en 2022. Le coût de chaque affaire dépend de sa taille et de sa portée. La personne qui introduit l'affaire doit payer des frais d'enregistrement spéciaux conformément au code de procédure civile, qui s'élèvent actuellement à 42 000 kr (environ 283 €)[30]. La Partie qui perd le procès sur tous les aspects substantiels paie normalement les frais de justice de la Partie adverse. Si la Partie perd partiellement l'affaire ou s'il existe des points de doute importants dans l'affaire, l'autre partie peut être tenue de

[29] Le Comité d'information n'est pas compétent en matière de refus d'accès aux informations détenues par le pouvoir judiciaire ou le parlement.
[30] Voir la liste des frais.

payer une partie des frais de justice de la première Partie, ou les deux Parties peuvent être condamnées à supporter leurs propres frais dans l'affaire. La même chose peut se produire si la partie qui a perdu le procès n'était pas au courant, et n'aurait pu l'être qu'après l'introduction de l'action, des faits de l'affaire qui se sont avérés cruciaux pour déterminer l'issue du litige. Une durée de la procédure devant le tribunal supérieure à un an, durée moyenne dans les affaires civiles, ne sera pas considérée comme rapide au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

50. En ce qui concerne les mesures prises pour informer le public de son droit d'accès aux documents publics conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la Convention, la Partie signale que le site internet du bureau du Premier ministre fournit des informations sur les principales dispositions de la loi sur l'information, notamment le droit d'accès prévu à son article 5, les grands principes concernant la forme d'une demande d'accès aux documents publics, les règles d'accès aux documents qui concernent l'examen d'une question (documents de travail) et les limitations stipulées par la loi sur le droit d'accès aux documents publics. Le Premier ministre publie un rapport annuel sur l'application de la loi sur l'information, dans lequel sont publiées des statistiques sur les procédures et les décisions des comités d'information. Les décisions des Comités d'information sont toutes publiées sur un site internet spécial qui contient des informations sur le comité (voir www.unu.is). Les ministères agissent systématiquement pour rendre les dossiers, les listes d'affaires et les documents eux-mêmes accessibles par voie électronique ; il en va de même pour les bases de données et les fichiers de données (article 13).

51. Le public a accès à un·e conseiller ou conseillère spécial·e dont le rôle est d'améliorer l'information publique. Le conseiller ou la conseillère remplit son rôle, entre autres, en orientant les particuliers, les associations, les médias, les personnes morales et les autres personnes qui le consultent sur la manière de présenter une demande d'accès aux données, sur l'endroit où la demande doit être adressée et sur d'autres questions (loi sur l'information, article 13.a). Le conseiller ou la conseillère spécial·e dispose d'une ligne téléphonique où les membres du public et les autorités publiques peuvent l'appeler pour le·la consulter. Il·elle peut également être joint·e par courrier électronique. Le conseiller ou la conseillère est indépendant·e des instructions du ministre et d'autres personnes, bien que le bureau du Premier ministre lui fournisse ses équipements de travail.

52. Il convient de noter que le conseiller ou la conseillère spécial·e oriente également les autorités sur le traitement des demandes d'accès aux données, y compris sur les décisions relatives au droit d'une personne demandeuse d'accéder à l'information.

53. En ce qui concerne les mesures visant à former les autorités publiques à leurs devoirs et obligations concernant la mise en œuvre de la Convention (article 9, paragraphe 1, alinéa a), le Centre de compétence et d'éducation des bureaux du gouvernement organise, environ deux fois par an, des séminaires gratuits pour le personnel des ministères sur la liberté d'information et la loi sur l'information. L'institut d'administration publique et de politique de l'université d'Islande a proposé plusieurs séminaires à tous les fonctionnaires concernés par la loi. Tous les membres des autorités gouvernementales peuvent y assister à titre onéreux. Les plus grandes municipalités ont également organisé des séminaires pour leurs employé·es sur le droit à l'information prévu par la loi sur l'information.

54. Les autorités publiques et les autres personnes entrant dans le champ d'application de la loi peuvent également consulter le conseiller ou la conseillère susmentionné·e sur la procédure de demande de données publiques et les décisions relatives au droit d'accès (voir également le paragraphe 2 de l'article 13.a.). Des informations sur le service de consultation sont fournies sur la page internet du gouvernement. Ce service est gratuit et toutes les autorités et autres entités visées par la loi sur l'information peuvent en bénéficier.

55. En ce qui concerne les mesures visant à fournir des informations sur les matières ou les activités qui relèvent de leur compétence en vertu de l'article 9, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention, les autorités publiques devraient, en vertu de l'article 13§1 de la loi sur l'information, fournir régulièrement au public des informations sur les activités gouvernementales, par exemple en publiant des rapports par voie électronique, en résumant des programmes importants ou en publiant d'autres types de documents. Les autorités publiques doivent systématiquement rendre accessibles par voie électronique les dossiers et les listes de documents relatifs aux affaires, ainsi que les documents eux-mêmes. Il en va de même pour les bases de données et les fichiers de données. Les ministères relevant du Premier ministre doivent publier les informations de leurs registres d'affaires de manière numérique. Il convient au minimum de publier un registre des affaires en cours de procédure au sein du ministère à l'occasion de questions reçues ou envoyées et en indiquant le numéro et le titre de l'affaire. Ces informations devraient être publiées au plus tard le mois suivant l'ouverture d'une affaire. En outre, la publication d'une liste de données relatives à l'affaire est autorisée, de même que l'accès aux données de manière numérique. Dans tous les cas, il convient de s'assurer à ce que la publication des données ne soit pas contraire aux intérêts personnels ou publics (article 13, paragraphe 2, de la loi sur l'information). Plus de détails sur la publication d'informations à l'initiative des autorités publiques, y compris sur les lieux où

elles doivent être publiées, figurent dans le règlement n° 464/2018 du Premier ministre, publié sur la base de l'article 13, paragraphe 4, de la loi sur l'information. Les autorités publiques ont également l'obligation spécifique de s'efforcer de rendre les informations sur les questions environnementales accessibles au public (article 32, paragraphe 1, de la loi sur l'information). S'il y a des raisons de croire que les émissions de substances polluantes dans l'environnement peuvent avoir des effets dangereux sur la santé des personnes ou des animaux, les autorités publiques ont l'obligation de fournir des informations pertinentes de leur propre initiative (article 32§2 de la loi sur l'information).

56. En ce qui concerne les mesures pour la gestion efficace des documents conformément à l'article 9, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention et les mesures relatives à des procédures claires et établies pour la conservation et la destruction des documents conformément à l'article 9, paragraphe 1, alinéa d, de la Convention, on peut noter que la loi sur l'information comprend une obligation pour les autorités d'enregistrer les informations qui sont pertinentes pour le traitement des affaires (article 27). La loi n° 77/2014 sur les archives publiques définit le cadre juridique de la gestion et de la conservation des documents publics. Toutes les autorités et entités gouvernementales qui relèvent du champ d'application de la loi sur l'information sont tenues de gérer et de conserver les documents publics et de les remettre aux archives. Les ministères utilisent un système électronique pour la gestion de l'information et leur collaboration. L'objectif de ce système est de gérer la création, l'utilisation et la conservation d'informations et de documents afin de soutenir le traitement des dossiers et des projets, la préparation des lois et des règlements, les réunions et autres questions au sein des ministères et dans l'ensemble de ceux-ci. Le système gère l'ensemble du cycle de vie (création, traitement, utilisation, gestion et archivage) des documents, des dossiers, des affaires, des projets et des réunions. Ce système est le principal environnement de travail pour le fonctionnement quotidien de tous les ministères.

57. L'AIG considère que l'Islande a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 9 de la Convention.

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

58. La loi sur l'information (article 13) détaille les obligations des autorités gouvernementales de fournir régulièrement au public des informations sur les activités du gouvernement et de prendre des mesures systématiques pour rendre les dossiers, les listes d'affaires et les documents relatifs aux affaires accessibles par voie électronique. Cette obligation s'applique également aux informations qui sont apparues avant l'entrée en vigueur de

la loi. La loi prévoit une obligation spécifique de rendre accessible l'information sur l'environnement (voir également le paragraphe 55 du présent rapport). Un rapport sur la mise en œuvre de la loi doit être soumis régulièrement au Parlement et la politique d'information pour les périodes de cinq ans doit être préparée en consultation avec la société civile. La Partie signale que les documents publics et les informations sont généralement disponibles sur les sites internet du gouvernement. Selon le rapport, les sites internet sont continuellement développés et étendus.

59. L'AIG considère que l'Islande a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre l'article 10 de la Convention.

XII. Conclusions et recommandations

60. Toutes les autorités publiques qui entrent dans le champ d'application de la Convention en vertu de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i, de la Convention ainsi que de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, 3 de la Convention, sont liées par les règles relatives à l'accès aux documents publics en Islande.

61. L'AIG considère que la notion de documents publics est conforme aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. Elle note toutefois que l'exclusion des documents de travail du champ d'application du droit d'accès est susceptible de rendre inaccessible un large éventail de documents. Elle rappelle qu'elle adoptera une position définitive sur la notion de « rédigé » prévue à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention à l'issue de son cycle d'évaluation de référence. L'AIG accepte que l'accès à la totalité des informations contenues dans une base de données soit exclu de la notion de documents publics. La pratique consistant à transférer les demandes d'accès à des documents ou informations spécifiques contenus dans une base de données à l'autorité compétente démontre que ces documents ou informations sont considérés comme des documents publics, conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

62. L'AIG considère que l'article 4§2 de la loi sur l'information n'est pas conforme aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. Il recommande que la Partie réglemente les intérêts publics légitimes en matière de préservation de la confidentialité des informations liées aux relations extérieures, conformément à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention.

63. Alors que la loi sur l'information répond généralement aux exigences de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention, l'article 15§4(2) de la loi sur l'information limite le champ d'application du droit d'accès aux documents publics aux personne demandeuses dont le but de l'accès aux documents

publics est considéré comme légitime, ce qui n'est pas autorisé par l'article 2, paragraphe 1, de la Convention. Compte tenu de ce qui précède et du fait que cette disposition n'a que peu d'intérêt dans la pratique, l'AIG recommande à la Partie d'envisager sa suppression.

64. Les limitations du droit d'accès prévues par la loi sur l'information correspondent à celles envisagées par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention, notamment celles énoncées dans la loi sur l'accès à l'information :

- l'article 6 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f, i, k, de la Convention ;
- l'article 7 correspondent au but légitime des limitations prévues à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- l'article 10§1, §2 de la loi sur l'information correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;
- l'article 10§3 correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa h, de la Convention ;
- l'article 10§4 correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention ;
- l'article 10§6 correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention ;
- l'article 10§5 correspondent aux buts légitimes prévus par l'article 3, paragraphe 1, alinéas c, d et e, de la Convention.

65. L'AIG considère que le principe d'intérêt public supérieur énoncé à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention n'est pas pleinement incorporé dans la loi sur l'information. Il recommande à l'Islande d'examiner la possibilité d'assurer la pleine compatibilité de la loi avec ce principe.

66. L'article 15§4 de la loi sur l'information, qui implique que la personne demandeuse motive sa demande lorsqu'il y a de fortes présomptions que cette demande est présentée dans un but illégitime, n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 1 de la Convention. L'AIG recommande d'envisager sa suppression (voir le paragraphe 29 du présent rapport). Les exigences de l'article 4, paragraphes 2 et 3 de la Convention sont remplies.

67. L'AIG considère que les conditions de l'article 5 de la Convention sont remplies.

68. Les dispositions de la loi sur l'information sont généralement conformes à l'article 6 de la Convention. Toutefois, l'AIG recommande à l'Islande de prévoir dans la loi sur l'information le principe selon lequel la personne demandeuse a le droit de choisir de consulter le document public

ou d'en recevoir systématiquement une copie dans le format de son choix, à moins que la préférence exprimée ne soit déraisonnable, conformément à l'article 6, paragraphe 1.

69. Les exigences de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention sont respectées dans la pratique. À l'exception des frais de personnel ou de service, les principes juridiques pertinents de la loi sur l'information sont conformes aux exigences de l'article 7, paragraphe 2, de la Convention en ce qui concerne le caractère raisonnable et non excessif des frais.

70. Si les dispositions de la loi sur l'information répondent aux exigences de l'article 8, paragraphe 1, de la Convention, la durée moyenne des procédures devant le Comité d'information et devant les tribunaux ne peut être considérée comme rapide au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention. L'AIG recommande que le délai de 150 jours fixé par la loi sur l'information pour les procédures devant le Comité d'information soit respecté dans la pratique.

71. L'AIG considère que l'Islande 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 071324

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