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

REPUBLIC OF MOLDOVA

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

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)

REPUBLIC OF MOLDOVA

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)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

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 7

IV. Article 3 – Possible limitations to access to official documents 8

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

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

VII. Article 6 – Forms of access to official documents 12

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents 13

IX. Article 8 – Review procedure 14

X. Article 9 – Complementary measures 14

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities 15

XII. Conclusions and recommendations 16

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 19

II. Article 1 - Dispositions générales 20

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics 22

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics 22

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics 24

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics 25

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics 27

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics 28

IX. Article 8 - Procédure de révision 28

X. Article 9 - Mesures complémentaires 29

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques 30

XII. Conclusions et recommandations……..……...31

(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 the Republic of Moldova pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention. As a first step, the Party responded to a detailed questionnaire prepared by the Secretariat pending the election of the member of the AIG. The questionnaire was later endorsed by the AIG. 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 the Republic of Moldova 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 Law on Access to Information of Public Interest. 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 Law on Access to Information of Public Interest was adopted on 9 June 2023.[1] It applies to public authorities and institutions that are considered as information providers (Article 5(a)(b)). Although no specific reference is made to local governance institutions or to legislative and judicial authorities, the broad formulations without any exceptions which are used in the law suggest that these public authorities fall within the scope of the Law as regards all their functions. These provisions are in line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i,1 and 2, and of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, ii,1 and 2, of the Convention.

8. State and municipal enterprises, legal entities under private law controlled by public authorities or institutions and those which provide public services, and public communal household services or settlement services are also considered as information providers (Article 5(c)-(e)). The Law on Access to Information of Public Interest also applies to other entities which under the Convention are not considered as public authorities, notably natural gas, electricity or thermal energy enterprises, professional associations, and self-administration bodies established by law of professions in the justice sector and political parties (Article 5(d)(f)). Overall, these provisions of the Law, which include a wide range of legal entities, meet the requirements of Article 1, paragraph 2, subparagraphs a, ii,3, of the Convention. The AIG takes notes of the explanation provided by the Party

[1] The law entered into force on 7 January 2024.

that, according to the Administrative Code of the Republic of Moldova, the provision of public services implies the exercise of administrative authority.[2] It, therefore, considers that legal entities which exercise administrative authority in the sense of Article 1, paragraph 2, subparagraphs a, i,3, of the Convention fall within the scope of the Law.

The meaning of official documents

9. The Law on Access to Information of Public Interest applies to all information held by public authorities, regardless of the medium of its storage, whether on paper, in electronic form or in any other format (Article 4). The principle that all information held by information providers is assumed to be public (Article 3(a)) and that meetings of public authorities must be open to the public and allow for the documentation of the decision-making process should govern authorities in ensuring access to information (Article 3(e)). These provisions are in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

10. Article 2(3) of the Law on Access to Information of Public Interest, which defines the object and the scope of the law, however, states that access to environmental information is carried out in the manner established by the government. The Party has provided further information that access to environmental information is regulated by Decision No.1467/20162 of the Government, which transposes into domestic law Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information.[3]

11. The AIG notes that it has not been provided with information about the content of this regulation and cannot draw conclusions whether it is in compliance with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

III. Article 2 – Right of access to official documents

12. The right to access information held by public authorities on request is guaranteed by the Constitution of the Republic of Moldova (Article 34(1)) and the Law on Access to Information of Public Interest (Article 6(1)). The provisions of the latter guarantee this right to any natural or legal person. The principle of non-discrimination is guaranteed by the Constitution of the Republic of Moldova, including on the grounds of citizenship. Accordingly, foreign citizens and stateless persons have the same rights and duties as

[2] AIG/Inf(2024)08
[3] AIG/Inf(2024)08

Moldovan nationals, subject to the exceptions established by law. The principle of equality of treatment is also provided for in the Administrative Code in respect of administrative procedures and administrative litigation procedures.

13. The AIG considers that the principles and requirements of Article 2 of the Convention are met.

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

14. The Law on Access to Information of Public Interest sets out the public and private interests on the basis of which the right to access official documents may be limited (Article 8(1)). The public interest/s listed in:

- Article 8(1)a correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention;
- Article 8(1)b correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;
- Article 8(1)c and d correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- Article 8(1)e correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i and k, of the Convention;
- Article 8(1)f correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- Article 8(1)g and h correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention.

15. The right of access to official documents can be restricted on these grounds only if the disclosure of information will prejudice the interests listed in that provision and if the damage caused by the disclosure prevails in relation to the public interest in accessing the information (Article 9(1)a and b). However, if the public interest in accessing the requested information prevails, the public authority is obliged to release the information (Article 9(2)). The Law provides specifically (Article 9(3)) that the public interest prevails in particular where the disclosure of the requested information will contribute to the disclosure of serious or mass violations of human rights and freedoms as well as international humanitarian law, the disclosure of acts of corruption or related acts, the disclosure of potential conflicts of interest, the

disclosure of illegal public purchases or illegal expenditures from public budgets, the prevention and disclosure of serious threats to the life or health of persons, the prevention and disclosure of damage to the environment, the understanding of some issues for which public policies are developed or public consultations are held, and to ensuring equal treatment before the law. The description of public interests to which the disclosure of information will contribute in Article 9 does not seem to exclude other interests which are not listed there. The AIG considers that the limitations on access provided for in Article 8(1) of the Law on Access to Information of Public Interest meet the requirements of Article 3, paragraphs 1 and 2, of the Convention.

16. The Law on Access to Information of Public Interest recognises that access to information held by public authorities may also be limited by other laws in cases including information that constitutes state, banking or medical secrets (Article 8(2)). No further information is provided about whether such limitations are set out yet in other laws, and if so, what their scope might be. It appears that these limitations protect the interests of national security, public safety, commercial interests, privacy and legitimate private interests, which are listed in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a, b, f and g, of the Convention.

17. The public interest test in Article 9(1) of the Law on Access to Information of Public Interest is not directly applicable in respect of limitations on access in other laws that are permissible under Article 8(2) of the same law. The Party has provided additional information that if laws other than the Law on Access to Information of Public Interest were to restrict the right of access to official documents, then such restrictions would, according to the Constitution of the Republic of Moldova, have to pursue legitimate aims recognised in international norms and be proportional to the situation that has created them and not affect the existence of another right or freedom.[4]

18. The AIG notes that the limitations permissible under Article 8(2) of the Law on Access to Information of Public Interest may be wide and even absolute. The AIG has not been provided with information about how the secrecy exemptions in the special legislation are formulated. The AIG encourages the Party to make the harm test and the public interest test contained in Article 9(1) applicable to the special laws and to ensure that the use of absolute exceptions is kept to a minimum in accordance with the Convention.

19. The Law Access to Information of Public Interest does not provide for time limits beyond which the limitations of Article 8 do not apply.

[4] AIG/Inf(2024)08

V. Article 4 – Requests for access to official documents

20. According to Article 16(3) of the Law on Access to Information of Public Interest, the applicant is not obliged to motivate or justify his/her request. This is in line with Article 4, paragraph 1, of the Convention.

21. A request for information must include the name and surname of the applicant, his/her postal address and the e-mail address if the requester asks for a response in such manner (Article 16(1)a, b). In the absence of these elements, the request for information will not be examined by the relevant public authority (Article 17(1)). Hence, anonymous requests are not permissible under the Law on Access to Information of Public Interest. It is recalled that allowing applicants to request information anonymously is an optional obligation under Article 4, paragraph 2, of the Convention.

22. The applicant may submit his/her request for information in electronic form, in writing or by post, or orally (directly or by phone) (see Article 14(1)). Where the request is submitted electronically, the holographic or electronic signature of the application is not mandatory (Articles 14(2) and 16(4)). In addition to identity and contact information, the applicant must specify the requested information with sufficient and conclusive detail to allow its identification by the public authority and indicate the preferred way of receiving the requested information (Article 16(1), d and (2)). These formalities are essential for processing the request and in that sense meet the requirements of Article 4, paragraph 3, of the Convention.

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

23. The public authority receiving a request for information communicates to the applicant no later than the next working day the number and date of registration of this request (Article 15(2)). It also informs the applicant when the requested information is not specified or when it is not possible to identify the requested information and grants five working days to address this deficiency in the application. The public authority is also under an obligation to provide the necessary assistance and support to the applicant in specifying the requested information (Article 17(2)). In addition, Article 3(d) of the Law on Access to Information of Public Interest states that public authorities must provide assistance to applicants, especially those with special needs, when submitted applications, receiving and understanding the response. These provisions are in line with Article 5, paragraph 1, of the Convention.

24. Public authorities which hold the requested information are obliged to communicate it to the applicant (Article 13(2)). Where the public authority receiving and registering a request for information does not have such information, it should redirect it, in whole or in part, to another public authority if it knows that the requested information is in the latter's possession. The original copy of the request is sent to the relevant public authority for examination within five working days of the request's registration date. The applicant is informed about such transfer of the request (Article 23(3)). These provisions are in line with Article 5, paragraph 2, of the Convention.

25. The Law on Access to Information of Public Interest does not explicitly address the principle contained in Article 5, paragraph 3, of the Convention that requests for access to official documents should be handled on an equal basis. There is no provision in the law ensuring that requests should be dealt with in the order of receipt and that no distinction should be made on the basis of the nature of the request or the status of the requestor. The Party has clarified that the principle of equality and non-discrimination in the Constitution of the Republic of Moldova and the principle of equality in the Administrative Code are directly applicable in relation to the Law on Access to Information of Public Interest.

26. The principle that requests for access to information held by public authorities should be dealt with promptly is a general guiding principle of the Law on Access to Information of Public Interest (Article 3(d)). The requested information must be communicated to the applicant from the moment it is available but no later than 10 days from the date of the registration of the request, which can be extended by up to seven days if the request is complex or a large volume of information is requested which requires additional processing time (Article 19(1) (2)). Requests for information presented orally are responded to immediately on the day of their submission, if the requested information is available. Failing this, the applicant is directed to submit his/her request in writing or electronically and the time limits applicable to written requests apply (Article 19(4)). These provisions are in line with Article 5, paragraph 4, of the Convention.

27. Where the requested information cannot be identified after the additional five working days given to the applicant to remedy the deficiency of the application, the public authority does not examine the application which is considered equivalent to its rejection (Article 17(3) and Article 23(5)). These provisions are in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph i, of the Convention. A request for information is rejected, in whole or in part, where the public authority receiving it does not possess the requested information, does not know if such information is in the possession of another authority and there are no circumstances for redirecting the request (Article 23(1)a)). Although this ground for rejection is not explicitly provided for in Article 5 of the Convention, it is a logical consequence of the application of sub-paragraph 2. A request is also rejected when an answer has already

been provided regarding the requested information, in which case reference is made to the number and date of the answer provided previously (Article 23(1)b)). It can be presumed that this provision is concerned with requests for information submitted by the same applicant, although this is not clearly stated in the relevant provisions. It is recalled that repeated requests for the same document within a very short space of time by the same applicant would qualify as manifestly unreasonable under Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention (see the Explanatory Report to the Convention, §52). The AIG does not have further information regarding dismissals of requests for access that are considered as being repetitive. Considering that the Law on Access to Information of Public Interest has entered into force on 7 January 2024, the AIG will remain attentive to this issue in the future.

28. Failure to register or examine a request for access to information held by public authorities or to communicate the requested information, in whole or in part, within the time limits set by the law is considered a rejection of the application (Article 23(5)). A complete or partial rejection of an information request is motivated in writing and communicated to the applicant within the deadline for handling it (see paragraph 26 to the present report).The refusal should contain the name of the public authority, the applicant's identity, the date of issuing the refusal, the basis and the reasoning of the refusal according to Article 8 of the Law on Access to Information of Public Interest, the name and address of the court where the refusal can be contested as well as the time limit for the contestation, and the identity and the electronic signature of the manager of the public authority or another authorised person who issued the refusal (Article 24(1)(2)). These provisions are in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

29. The requested information is communicated to the applicant in the form requested (Article 20 of the Law on Access to Information of Public Interest) and in the language that it is available (Article 21). Documents or information in electronic or digital formats can be transmitted by email; information can be provided on paper by post or released at the headquarters of the information-holder. The original information can be inspected at the same place. As regards requests presented verbally, information can be provided verbally (Article 20(1)(2)). Information may be communicated in a different way than that requested by the applicant where the authority holding the information does not have the capabilities to convert it into the requested form or where this would involve an excessive amount of work affecting the usual functioning of the authority, as well as where legal restrictions apply or

normative provisions establish another way of communicating the requested information (Article 20(3) (b)-(d)). The Party has provided additional information that the legal restrictions applicable are those provided for by copyright legislation. These provisions of the Law on Access to Information of Public Interest meet the requirements of Article 6, paragraph 1, of the Convention.

30. Where a limitation applies only to some of the requested information, the public authority holding it is under an obligation to communicate the remainder of the information to which no limitations apply (Article 24(3). The Law on Access to Information of Public Interest does not contain any provision regarding the obligation to clearly indicate omissions, as required by Article 6, paragraph 2, of the Convention.

31. Article 20(3) (a) of the Law on Access to Information of Public Interest permits the public authority to communicate the requested information by reference to the webpage where it is available. This is in line with Article 6, paragraph 3, of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

32. Inspection of information held by public authorities in its premises is free of charge unless exceptions provided for in other normative acts apply (Article 22(1) (d)). If under such acts fees are charged, the applicant is informed within 10 days of the registration of his/her access request about the total amount to be paid and the payment methods (Article 22(5)). These principles are in line with Article 7, paragraph 1, of the Convention.

33. The general principle is that when information is provided verbally, in electronic form, on paper up to 20 pages whether sent by post or released at the headquarters of the public authority (Article 22(1)(a) (b) (c) (e)), no fees are charged. Exceptions provided for in normative acts may apply, subject to information being provided to the applicant in advance (as mentioned in paragraph 23 of the present draft report).

34. If the volume of information to be provided exceeds 20 pages, the public authority is entitled to charge one lei (appx. 0.052€) for each additional page. Where the information is recorded in a format other than on paper or in electronic form, the public authority has the right to charge a fee that does not exceed the costs of reproducing the information and, as the case may be, of sending it to the applicant (Article 22(3)). In any event, fees cannot exceed the actual costs incurred by the public authority (Article 22(4)). These principles are in line with Article 7, paragraph 2, of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

35. The applicant can appeal any action of a public authority receiving an access request, including failure to register it, rejection, communication of incomplete, inaccurate or irrelevant information, or unjustified imposition of a fee with an administrative court within 30 days of the date of communication of such action (Article 25(1) and (3)). Failure to provide a reply to the applicant within the 10-day limit provided for in Article 19 can be contested with the administrative court within one year from the date of the expiry of that time limit (Article 25(3)).

36. The administrative court examines the claims according to the provisions of the Administrative Code and the specific provisions of the Law on Access to Information of Public Interest. The latter requires examination of the case in written procedure within three months of its acceptance, unless the judge extends this period by three months where there are reasonable grounds, any such extension being susceptible to challenge (Article 26(1)(3)). The case is examined by written procedure unless the judge considers it necessary to summon the trial participants (Article 26(2)). If the court finds a violation of the provisions of the Law on Access to Information of Public Interest, it invalidates in whole or in part the act refusing access and obliges the public authority to disclose the requested information. The court also applies a fine to the public authority (Article 26(4); Article 29)).

37. The Party has not submitted information about the costs of court proceedings. Therefore, the AIG cannot evaluate whether the review procedures are inexpensive in the meaning of Article 8, paragraph 2, of the Convention. Other aspects of the Law on Access to Information of Public Interest meet the requirements of Article 8 of the Convention.

X. Article 9 – Complementary measures

38. No information is provided as regards measures taken to inform the public about its right of access to official documents as well as measures to educate public authorities in their duties and obligations with respect to the implementation of this right.

39. Article 10 of the Law on Access to Information of Public Interest regulates in detail the publication of information on matters and activities for which public authorities are responsible. Accordingly, they should publish on their official websites, *inter alia*, information on their organisational structure, budget, number of employees/members, areas of competence and functions, postal address, telephone numbers of information services; management or members of collegial bodies, including education, professional experience, how to access positions held, email addresses and

telephone numbers; legal entities to which part of the functions of the public authority are transmitted; planned and completed public procurement; public meetings and decisions adopted by them, press conferences, public events; official visits abroad including costs and sources of financing; planning and execution of budgets; list of competitions for vacant positions and relevant details concerning the administration of the competitions; and the conduct of the decision-making process. Such information is published within five days of its availability (Article 11(1)), with the exception of information on public events or meetings, for which information must be published within one working day (Article 11(2)), and other exceptions set out in normative acts. Failure to publish the information listed in Article 10 of the Law on Access to Information of Public Interest constitutes a violation of the law subject to pecuniary sanction imposed by administrative courts (Article 28(1)). These provisions clearly fulfil the requirements of Article 9, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention.

40. Some of the general measures of document management reported by the Party include provision of a space arranged for documents and accessible to applicants and provision of access to registers of public authorities that are kept in accordance with the legislation of registers. The Government's Decision no.618/19934 regulates the management of documents and their accessibility in central public administration bodies and local self-administration bodies. Autonomous central authorities have their own internal normative acts regarding the management of documents. The AIG consider that the Party has taken measures to implement Article 9, paragraph 1, sub-paragraphs c and d, of the Convention.

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

41. Since 2012, the Republic of Moldova has implemented open government action plans aimed at making information held by public authorities publicly available. The Government monitors and reports on the implementation of these action plans. It appears that the open data portal (www.date.gov.md) is the repository or platform where official documents are made available. It is not immediately clear which documents are made available there. The Party reports that the Ministry of Finance and the Ministry of Economy have carried out a survey to assess the needs of the population for open government data.

42. To ensure transparency in the decision-making process, the results of public consultations are posted on the official website of the ministries and central public authorities. The government monitors this and prepares annual reports which are made public. The Party reports that in 2021, the agendas

and draft regulatory acts on the agenda of the session of general secretaries and the session of the Government were placed on the website of the State Chancellery.

43. Official documents of the National Social Insurance House are reportedly accessible on its official website. Public data sets managed by this institution are published on the open data portal.

44. The legislative database 'e-Lex' contains regulatory acts and international and bilateral agreements to which the Republic of Moldova is a party, published in the Official Gazette of the Republic of Moldova and in other official sources, since 1989, in Romanian and Russian.

45. The Ministry of Defence has developed and published the Open Data Catalogue on open data portal (www.date.gov.md), which includes lists of public documents and data intended for re-use. The same institution publishes on the same portal public information on its activities, including recruitment in armed forces, participation in international missions, public procurement plans, lists of territorial military centers, etc.

46. The AIG consider that the Party has taken measures to implement Article 10 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

47. The Law on Access to Information of Public Interest applies to all public authorities required by Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, of the Convention, as well as those which the Parties to the Convention may choose to consider and declare as public authorities under Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, ii of the Convention.

48. The definition of official documents contained in the Law on Access to Information of Public Interest is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. The AIG notes, however, that it has not been provided with information about the content of the regulation of access to environmental information and cannot draw conclusions whether it is in compliance with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

49. The AIG considers that the Law on Access to Information of Public Interest implements the principles and the requirements of Article 2 of the Convention.

50. The Law on Access to Information of Public Interest lays down limitations of the right of access which correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention. Notably those laid down in:

- Article 8(1)a correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention;
- Article 8(1)b correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a of the Convention;
- Article 8(1)c and d correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;
- Article 8(1)e correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i and k, of the Convention;
- Article 8(1)f correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- Article 8(1)g and h correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and g, of the Convention;
- Article 8(2) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a, b, f and g, of the Convention.

51. The AIG considers that the limitations on access provided for in Article 8(1) of the Law on Access to Information of Public Interest meet the requirements of Article 3, paragraph 2, of the Convention. The limitations permissible under Article 8(2) of the Law on Access to Information of Public Interest may be wide and even absolute. The AIG encourages the Party to make applicable the harm test and the public interest test contained in Article 9 (1) of the Law on Access to Information of Public Interest and to ensure that the use of absolute exceptions is kept to a minimum in accordance with the Convention.

52. To the extent that a decision of the Government regulating access to environmental information provides for restrictions of the right of access to official documents containing such information, the requirement of Article 3, paragraph 1, of the Convention that limitations must be set down precisely in law is not met.

53. The Law on Access to Information of Public Interest meets the requirements of Articles 4, 5, 6, and 7, of the Convention.

54. The AIG considers that the Law on Access to Information of Public Interest meets the requirements of Article 8, paragraph 1, of the Convention. In the absence of information by the Party regarding the costs of court

proceedings, it reserves its position on the compliance of the law with Article 8, paragraph 2, of the Convention.

55. The AIG considers that the Republic of Moldova has taken 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 effectuée par l'AIG sur la base du rapport soumis par la République de Moldova conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention. Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire détaillé préparé par le Secrétariat dans l'attente de l'élection du membre de l'AIG. Le questionnaire a ensuite été approuvé par l'AIG. La société civile représente une autre source d'information pour les travaux de l'AIG. L'AIG a donc 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 la République de Moldova 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'accès aux informations d'intérêt public. D'autres législations spécialisées, telles que celle sur les archives ou celle 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

La définition des autorités publiques

7. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public a été adoptée le 9 juin 2023[5]. Elle s'applique aux autorités et institutions publiques qui sont considérées comme fournissant des d'informations (article 5(a)(b)). Bien qu'aucune référence spécifique ne soit faite aux institutions de gouvernance locale ou aux autorités législatives et judiciaires, la loi utilise des formulations générales sans aucune exception, suggérant que ces autorités publiques entrent dans son champ d'application en ce qui concerne toutes leurs fonctions. Ces dispositions sont conformes aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i,1 et 2, et de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, ii,1 et 2, de la Convention.

8. Les entreprises étatiques et municipales, les personnes morales de droit privé contrôlées par des autorités ou des institutions publiques et celles qui fournissent des services publics, ainsi que les services ménagers communaux publics ou les services d'établissement sont également considérés comme des fournisseurs d'informations (article 5, (c)-(e)). La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public s'applique également à d'autres

[5] La loi est entrée en vigueur le 7 janvier 2024.

entités qui, en vertu de la Convention, ne sont pas considérées comme des autorités publiques, notamment les entreprises de gaz naturel, d'électricité ou d'énergie thermique, les associations professionnelles et les organes d'auto-administration établis par la loi des professions du secteur de la justice et des partis politiques (article 5(d)(f)). Dans l'ensemble, ces dispositions de la loi, qui incluent un large panel de personnes morales, répondent aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, ii, 3, de la Convention. L'AIG prend note de l'explication fournie par la Partie selon laquelle, conformément au Code administratif de la République de Moldova, la fourniture de services publics implique l'exercice de l'autorité administrative[6]. Le groupe considère donc que les personnes morales qui exercent une autorité administrative au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i, 3, de la Convention entrent dans le champ d'application de la loi.

La définition des documents publics

9. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public s'applique à toutes les informations détenues par les autorités publiques, quel que soit leur support de conservation, que ce soit sur papier, sous forme électronique ou sous tout autre format (article 4). Le principe selon lequel toutes les informations détenues par les fournisseurs d'informations sont supposées être publiques (article 3(a)) et que les réunions des autorités publiques doivent être ouvertes au public et permettre de documenter le processus décisionnel, devrait régir les autorités dans la garantie de l'accès à l'information (article 3(e)). Ces dispositions sont conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

10. L'article 2 (3) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public, qui définit l'objet et le champ d'application de la loi, stipule toutefois que l'accès à l'information sur l'environnement se fait selon les modalités établies par le gouvernement. La Partie a fourni un complément d'information selon lequel l'accès à l'information sur l'environnement est régi par la décision n°1467/20162 du Gouvernement, qui transpose en droit interne la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement[7].

11. L'AIG constate qu'elle n'a pas reçu d'informations sur le contenu de ce règlement et ne peut pas tirer de conclusions quant à sa conformité avec l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

[6] AIG/Inf(2024)08
[7] AIG/Inf(2024)08

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

12. Le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques sur demande est garanti par la Constitution de la République de Moldova (article 34(1)) et la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public (article 6(1)). Les dispositions de cette dernière garantissent ce droit à toute personne physique ou morale. Le principe de non-discrimination est garanti par la Constitution de la République de Moldova, y compris sur la base de la citoyenneté. Ainsi, les citoyens étrangers et les apatrides ont les mêmes droits et devoirs que les ressortissants moldaves, sous réserve des exceptions prévues par la loi. Le principe de l'égalité de traitement est également prévu par le Code administratif en ce qui concerne les procédures administratives et les procédures de contentieux administratif.

13. L'AIG considère que les principes et exigences de l'article 2 de la Convention sont respectés.

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

14. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public définit les intérêts publics et privés sur la base desquels le droit d'accès aux documents publics peut être limité (article 8(1)). Les intérêts publics énumérés dans :

- l'article 8(1)a correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention ;
- l'article 8(1)b correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;
- l'article 8(1)c et d correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;
- l'article 8(1)e correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas i et k, de la Convention ;
- l'article 8(1)f correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- l'article 8(1)g et h correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention.

15. Le droit d'accès aux documents publics ne peut être restreint pour ces motifs que si la divulgation de l'information porte atteinte aux intérêts énumérés dans cette disposition, et si le préjudice causé par la divulgation prévaut par rapport à l'intérêt du public à accéder à l'information (article 9(1) a et b). Toutefois, si l'intérêt du public à accéder à l'information demandée est plus important, l'autorité publique est tenue de divulguer l'information (article 9(2)). La loi prévoit expressément (article 9 (3)) que l'intérêt public prévaut notamment lorsque la divulgation des informations demandées contribuera à la divulgation de violations graves ou massives des droits humains et des libertés fondamentales, ainsi que du droit humanitaire international, à la divulgation d'actes de corruption ou d'actes connexes, à la divulgation de conflits d'intérêts potentiels, à la divulgation d'achats publics illégaux ou de dépenses illégales sur les budgets publics, à la prévention et la divulgation de menaces graves pour la vie ou la santé des personnes, à la prévention et la divulgation de dommages à l'environnement, à la compréhension de certaines questions pour lesquelles des politiques publiques sont élaborées ou des consultations publiques sont organisées, et à la garantie de l'égalité de traitement devant la loi. La description des intérêts publics auxquels la divulgation d'informations contribuera à l'article 9 ne semble pas exclure d'autres intérêts qui n'y sont pas énumérés. L'AIG considère que les limitations d'accès prévues à l'article 8(1) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public répondent aux exigences de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la Convention.

16. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public reconnaît que l'accès aux informations détenues par les autorités publiques peut également être limité par d'autres lois, notamment dans le cas d'informations constituant des secrets d'État, bancaires ou médicaux (article 8(2)). Aucune autre information n'est fournie quant à la question de savoir si de telles limitations sont déjà prévues par d'autres lois et, si tel est le cas, quelle en serait leur portée. Il semble que ces limitations protègent les intérêts de la sécurité nationale, de la sûreté publique, des intérêts commerciaux, de la vie privée et les autres intérêts privés légitimes, qui sont énumérés à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a, b, f et g, de la Convention.

17. Le test d'intérêt public énoncé à l'article 9(1) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public n'est pas directement applicable aux restrictions d'accès prévues par d'autres lois, qui sont autorisées en vertu de l'article 8(2) de la même loi. La Partie a fourni des informations supplémentaires selon lesquelles si des lois autres que la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public devaient restreindre le droit d'accès aux documents publics, ces restrictions devraient, conformément à la Constitution de la République de Moldova, poursuivre des objectifs légitimes reconnus par les normes internationales, être proportionnelles à la situation qui les a créées et ne pas affecter l'existence d'un autre droit ou d'une autre liberté[8].

[8] AIG/Inf(2024)08

18. L'AIG constate que les limitations autorisées par l'article 8(2) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public peuvent être larges, voire absolues. L'AIG n'a pas reçu d'informations sur la manière dont sont formulées les exemptions de secret dans la législation spéciale. L'AIG encourage la Partie à rendre applicables aux lois spéciales le test de préjudice et le test d'intérêt public contenus dans l'article 9(1) et à s'assurer que l'utilisation d'exceptions statutaires absolues est réduite au minimum, comme le prévoit la Convention.

19. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public ne prévoit pas de délais au-delà desquels les limitations de l'article 8 ne s'appliquent pas.

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

20. Conformément à l'article 16(3) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public, la personne demandeuse n'est pas tenue de motiver ou de justifier sa demande. Cette disposition est conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention.

21. Une demande d'information doit comporter le nom et le prénom de la personne demandeuse, son adresse postale et son adresse électronique si la personne demandeuse sollicite une réponse de cette manière (article 16(1) a, b). En l'absence de ces éléments, la demande d'information ne sera pas examinée par l'autorité publique compétente (article 17(1)). Par conséquent, les demandes anonymes ne sont pas autorisées par la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public. Il est rappelé que le fait d'autoriser les personnes demandeuses à demander des informations de manière anonyme est une obligation optionnelle, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la Convention.

22. La personne demandeuse peut soumettre sa demande d'information sous forme électronique, par écrit, par courrier, ou oralement (directement ou par téléphone) (article 14(1)). Lorsque la demande est soumise par voie électronique, la signature manuscrite ou électronique de la demande n'est pas obligatoire (article 14(2) et article 16(4). Outre son identité et ses coordonnées, la personne demandeuse doit préciser les informations recherchées de manière suffisamment précise pour permettre leur identification par l'autorité publique, et indiquer sous quelle forme elle souhaite recevoir les informations demandées (article 16(1), d et (2)). Ces formalités sont indispensables au traitement de la demande et répondent aux exigences de l'article 4, paragraphe 3, de la Convention.

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

23. L'autorité publique qui reçoit une demande d'information communique à la personne demandeuse, au plus tard le jour ouvrable suivant, le numéro et la date d'enregistrement de cette demande (article 15(2)). Elle informe également la personne demandeuse, lorsque l'information demandée n'est pas précisée, ou lorsqu'il n'est pas possible d'identifier l'information demandée, et lui accorde un délai de cinq jours ouvrables pour y remédier. L'autorité publique est également tenue de fournir l'assistance et le soutien nécessaires à la personne demandeuse pour préciser les informations demandées (article 17(2)). En outre, l'article 3(d) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public stipule que les autorités publiques doivent fournir une assistance aux personnes demandeuses, notamment à celles qui ont des besoins particuliers, lorsqu'elles soumettent des demandes et lorsqu'elles ont besoin d'aide pour comprendre les réponses qu'elles reçoivent. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

24. Les autorités publiques qui détiennent les informations demandées sont tenues de les communiquer à la personne demandeuse (article 13(2)). Lorsque l'autorité publique qui reçoit et enregistre une demande d'information ne dispose pas de ces informations, elle doit la rediriger, en tout ou en partie, vers une autre autorité publique, si elle a connaissance que les informations demandées sont en possession de cette dernière. L'original de la demande est envoyé à l'autorité publique compétente pour examen dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date d'enregistrement de la demande. La personne demandeuse est informée du transfert de la demande (article 23(3)). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

25. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public n'aborde pas explicitement le principe énoncé à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention, selon lequel les demandes d'accès aux documents publics sont instruites sur une base d'égalité. Aucune disposition de la loi ne garantit que les demandes doivent être traitées dans l'ordre de leur réception et qu'aucune distinction ne doit être faite en fonction de la nature de la demande ou du statut de la personne demandeuse. La Partie a précisé que le principe d'égalité et de non-discrimination de la Constitution de la République de Moldova et le principe d'égalité du Code administratif sont directement applicables à la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public.

26. Le principe selon lequel les demandes d'accès aux informations détenues par les autorités publiques doivent être traitées rapidement, est un principe directeur général de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public (article 3(d)). Les informations demandées doivent être

communiquées à la personne demandeuse dès qu'elles sont disponibles et au plus tard dans les dix jours suivant la date d'enregistrement de la demande, ce délai pouvant être prolongé de sept jours au maximum si la demande est complexe ou si un nombre important d'informations est demandé, ce qui nécessite un temps de traitement supplémentaire (article 19(1) (2)). Les demandes d'information présentées oralement font l'objet d'une réponse immédiate le jour de leur formulation, si les informations demandées sont disponibles. À défaut, la personne demandeuse est invitée à soumettre sa demande par écrit ou par voie électronique et les délais applicables aux demandes écrites s'appliquent (article 19(4)). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention.

27. Lorsque les informations demandées ne peuvent être identifiées à l'issue du délai supplémentaire de cinq jours ouvrables accordé à la personne demandeuse pour remédier à sa demande incomplète, l'autorité publique n'examine pas la demande, ce qui équivaut à son rejet (article 17(3) et article 23(5)). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 5, alinéa i, de la Convention. Une demande d'information est rejetée, en tout ou en partie, lorsque l'autorité publique qui la reçoit ne possède pas les informations demandées, ne sait pas si ces informations sont en possession d'une autre autorité et qu'il n'existe aucune possibilité de réorienter la demande (article 23(1)a)). Bien que ce motif de rejet ne soit pas explicitement prévu à l'article 5 de la Convention, il est une conséquence directe de l'application de l'alinéa 2. Une demande est également rejetée lorsqu'une réponse a déjà été fournie concernant l'information demandée, auquel cas il est fait référence au numéro et à la date de la réponse fournie précédemment (article 23(1)b)). On peut supposer que cette disposition concerne les demandes d'informations présentées par la même personne demandeuse, bien que cela ne soit pas clairement indiqué dans les dispositions pertinentes. Il est rappelé que des demandes répétitives du même document dans un laps de temps très court par la même personne seraient qualifiées de manifestement déraisonnables en vertu de l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 52). L'AIG ne dispose pas d'autres informations concernant les rejets de demandes d'accès considérées comme répétitives. Considérant que la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public est entrée en vigueur le 7 janvier 2024, l'AIG restera attentive à cette question à l'avenir.

28. Le fait de ne pas enregistrer ou examiner une demande d'accès à des informations détenues par des autorités publiques ou de ne pas communiquer les informations demandées, en tout ou en partie, dans les délais fixés par la loi est considéré comme un rejet de la demande (article 23(5)). Le rejet total ou partiel d'une demande d'information est motivé par écrit et communiqué à la personne demandeuse dans le délai imparti pour la traiter (voir le paragraphe 26 du présent rapport). Le refus doit contenir le nom de l'autorité publique, l'identité de la personne demandeuse, la date d'émission du refus, la raison et la motivation du refus conformément à

l'article 8 de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public, le nom et l'adresse de la cour auprès de laquelle le refus peut être contesté ainsi que le délai de contestation, et l'identité et la signature électronique de la personne responsable de l'autorité publique ou d'une autre personne autorisée qui a émis le refus (article 24(1)(2)). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

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

29. Les informations demandées sont communiquées à la personne demandeuse sous la forme demandée (article 20 de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public) et dans la langue dans laquelle elles sont disponibles (article 21). Les documents ou informations sous forme électronique ou numérique peuvent être transmis par courrier électronique ; les informations peuvent être fournies sur papier par voie postale ou être communiquées au siège de celui ou celle détenant l'information. L'information originale peut être consultée au même endroit. S'agissant des demandes présentées verbalement, les informations peuvent être fournies verbalement (article 20(1)(2)). Les informations peuvent être communiquées d'une manière différente de celle demandée par la personne demandeuse lorsque l'autorité qui détient les informations n'a pas les moyens de les convertir sous la forme demandée, ou lorsque cela impliquerait un travail excessif affectant le fonctionnement habituel de l'autorité, ou lorsque des restrictions légales s'appliquent ou que des normes prévoient une autre manière de communiquer les informations demandées (article 20(3) (b)-(d)). La Partie a fourni des informations complémentaires selon lesquelles les restrictions légales applicables sont celles prévues par la législation sur les droits d'auteur. Ces dispositions de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public satisfont aux exigences de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

30. Lorsqu'une limitation ne s'applique qu'à une Partie des informations demandées, l'autorité publique qui la détient est tenue de communiquer le reste des informations (article 24(3)). La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public ne contient aucune disposition selon laquelle toute occultation devrait être clairement précisée, comme l'exige l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

31. L'article 20(3) (a), de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public autorise l'autorité publique à communiquer l'information demandée en indiquant la page internet où elle est disponible. Cette disposition est conforme à l'article 6, paragraphe 3, de la Convention.

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

32. La consultation des informations détenues par les autorités publiques dans leurs locaux est gratuite, sauf exceptions prévues dans d'autres actes normatifs (article 22(1) (d)). Si ces actes engendrent des frais, la personne demandeuse en est informée, dans un délai de dix jours suivant l'enregistrement de sa demande d'accès, du montant total à payer et des modalités de paiement (article 22(5)). Ces principes sont conformes à l'article 7, paragraphe 1, de la Convention.

33. Le principe général est que lorsque les informations sont fournies oralement, sous forme électronique, sur papier jusqu'à 20 pages, qu'elles soient envoyées par la poste ou déposées au siège de l'autorité publique (article 22(1)(a) (b) (c) (e)), aucune redevance n'est perçue. Les exceptions prévues dans les actes normatifs peuvent s'appliquer, sous réserve que les informations soient fournies à la personne demandeuse à l'avance (comme mentionné au paragraphe 23 du présent projet de rapport).

34. Si les informations à fournir dépassent 20 pages, l'autorité publique a le droit de facturer un lei (environ 0,052 €) pour chaque page supplémentaire. Lorsque l'information est enregistrée dans un format autre que sur papier ou sous forme électronique, l'autorité publique a le droit de percevoir une redevance qui ne dépasse pas les coûts de reproduction de l'information et, le cas échéant, de son envoi à la personne demandeuse (article 22(3)). En tout état de cause, les frais ne peuvent excéder les coûts réels engagés par l'autorité publique (article 22(4)). Ces principes sont conformes à l'article 7, paragraphe 2, de la Convention.

IX. Article 8 - Procédure de revision

35. La personne demandeuse peut introduire un recours auprès d'une cour administrative contre toute action d'une autorité publique recevant une demande d'accès, y compris l'absence d'enregistrement, le rejet, la communication d'informations incomplètes, inexactes ou non pertinentes, ou l'application injustifiée d'une redevance, dans un délai de 30 jours à compter de la date de la communication de cette action (article 25(1) et (3)). L'absence de réponse à la personne demandeuse dans le délai de 10 jours prévu à l'article 19 peut être contestée devant la cour administrative dans un délai d'un an, à compter de la date d'expiration de ce délai (article 25(3)).

36. La cour administrative examine les demandes conformément aux dispositions du Code administratif et aux dispositions spécifiques de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public. Cette dernière exige l'examen

de l'affaire par procédure écrite dans les trois mois suivant son dépôt, à moins que le juge ne prolonge ce délai de trois mois s'il existe des motifs raisonnables, une telle prolongation étant susceptible d'être contestée (article 26(1)(3)). L'affaire est examinée par procédure écrite, sauf si le juge estime nécessaire de convoquer les participants au procès (article 26(2)). Si la cour constate une violation des dispositions de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public, elle invalide en tout ou en partie la décision de refus d'accès et oblige l'autorité publique à divulguer l'information demandée. La cour inflige également une amende à l'autorité publique (article 26(4) ; article 29)).

37. La Partie n'a pas fourni d'informations sur les coûts des procédures judiciaires. Par conséquent, l'AIG ne peut pas évaluer si les procédures de recours sont peu coûteuses au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention. D'autres aspects de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public répondent aux exigences de l'article 8 de la Convention.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

38. Aucune information n'est fournie sur les mesures prises pour informer le public de son droit d'accès aux documents publics, ni sur les mesures visant à former les autorités publiques à leurs devoirs et obligations en ce qui concerne la mise en œuvre de ce droit.

39. L'article 10 de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public réglemente en détail la publication d'informations sur les questions et les activités dont les autorités publiques sont responsables. En conséquence, ils doivent publier sur leurs sites internet officiels, entre autres, des informations sur leur structure, leur budget, le nombre d'employé·es/membres, leurs domaines de compétence et leurs fonctions, l'adresse postale, les numéros de téléphone des services d'information ; la direction ou les membres des organes collégiaux, y compris la formation, l'expérience professionnelle, la façon d'accéder aux postes occupés, les adresses électroniques et les numéros de téléphone ; les entités juridiques auxquelles une partie des fonctions de l'autorité publique est transmise ; les marchés publics prévus et réalisés ; les réunions publiques et les décisions adoptées par celles-ci, les conférences de presse, les événements publics ; les visites officielles à l'étranger, y compris les coûts et les sources de financement ; la planification et l'exécution des budgets ; la liste des concours pour les postes vacants et les détails pertinents concernant l'administration des concours et la conduite du processus de prise de décision. Ces informations sont publiées dans les cinq jours suivant leur disponibilité (article 11(1)), à l'exception des informations relatives aux manifestations ou réunions publiques, qui doivent être publiées dans un délai d'un jour ouvrable (article 11(2)), et des autres exceptions prévues par les

actes normatifs. Le fait de ne pas publier les informations énumérées à l'article 10 de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public constitue une violation de la loi passible de sanctions financières imposées par les cours administratives (article 28(1)). Ces dispositions répondent aux exigences de l'article 9, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention.

40. Parmi les mesures générales de gestion des documents indiquées par la Partie, on peut citer la mise à disposition d'un espace aménagé pour les documents et accessible aux personnes demandeuses, ainsi que l'accès aux registres des autorités publiques qui sont tenus conformément à la législation sur les registres. La décision gouvernementale n° 618/19934 régit la gestion des documents et leur accessibilité dans les organes de l'administration publique centrale et les organes de l'auto-administration locale. Les autorités centrales autonomes disposent de leurs propres actes normatifs internes concernant la gestion des documents. L'AIG considère que la Partie a pris des mesures pour mettre en œuvre l'article 9, paragraphe 1, alinéas c et d, de la Convention.

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

41. Depuis 2012, la République de Moldova a mis en œuvre des plans d'action pour un gouvernement ouvert visant à rendre les informations détenues par les autorités publiques accessibles au public. Le gouvernement surveille la mise en œuvre de ces plans d'action et en rend compte. Il semble que le portail « *open data* » www.date.gov.md, soit la plateforme sur laquelle les documents publics sont mis à disposition. La manière dont les documents y sont mis à disposition, n'apparaît pas clairement. La Partie indique que le ministère des Finances et le ministère de l'Économie ont mené une enquête pour évaluer les besoins de la population en matière de « *open data* » gouvernementales.

42. Pour assurer la transparence du processus décisionnel, les résultats des consultations publiques sont publiés sur le site officiel des ministères et des autorités publiques centrales. Le gouvernement en assure le suivi et prépare des rapports annuels qui sont rendus publics. La Partie signale qu'en 2021, les ordres du jour et les projets d'actes réglementaires à l'ordre du jour de la session des secrétaires généraux et de la session du gouvernement ont été placés sur le site internet de la Chancellerie d'État.

43. Les documents publics de la Caisse nationale d'assurance sociale sont accessibles sur son site internet officiel. Les ensembles de données publiques gérés par cette institution sont publiés sur le portail « *open data* ».

44. La base de données législative « e-Lex » contient les actes réglementaires et les accords internationaux et bilatéraux auxquels la République de Moldova est Partie, publiés au Journal officiel de la République de Moldova et dans d'autres sources officielles, depuis 1989, en roumain et en russe.

45. Le ministère de la Défense a développé et publié le catalogue de « *open data* » sur le portail www.date.gov.md, qui comprend des listes de documents publics et de données destinées à être réutilisées. La même institution publie sur le même portail des informations publiques sur ses activités, y compris le recrutement dans les forces armées, la participation à des missions internationales, les plans de marchés publics, les listes des centres militaires territoriaux, etc.

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

XIII. Conclusions et recommandations

47. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public s'applique à toutes les autorités publiques requises par l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, de la Convention, ainsi qu'à celles que les Parties à la Convention peuvent choisir de considérer et de déclarer comme autorités publiques en vertu de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, de la Convention.

48. La définition des documents publics contenue dans la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. L'AIG note cependant qu'elle n'a pas reçu d'informations sur le contenu de la réglementation de l'accès à l'information environnementale et qu'elle ne peut pas tirer de conclusions quant à sa conformité avec l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

49. L'AIG considère que la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public met en œuvre les principes et les exigences de l'article 2 de la Convention.

50. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public fixe des limites au droit d'accès qui correspondent à celles envisagées par Article 3, paragraphe 1, de la Convention. Notamment celles prévues dans :

- l'article 8(1)a correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention ;
- l'article 8(1)b correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a de la Convention ;

- l'article 8(1)c et d correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;
- l'article 8(1)e correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas i et k, de la Convention ;
- l'article 8(1)f correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- l'article 8(1)g et h correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention ;
- l'article 8, paragraphe 2, correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a, b, f et g, de la Convention.

51. L'AIG considère que les limitations d'accès prévues à l'article 8(1) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public répondent aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Les limitations autorisées par l'article 8(2) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public peuvent être larges, voire absolues. L'AIG encourage la Partie à rendre applicable le test de préjudice et le test d'intérêt public contenus dans l'article 9 (1) de la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public et à veiller à ce que l'utilisation d'exceptions statutaires absolues soit réduite au minimum conformément à la Convention.

52. Dans la mesure où une décision du gouvernement réglementant l'accès à l'information environnementale prévoit des restrictions au droit d'accès aux documents publics contenant de telles informations, l'exigence de l'article 3, paragraphe 1, de la Convention selon laquelle les limitations sont établies précisément dans la loi, n'est pas satisfaite.

53. La loi sur l'accès aux informations d'intérêt public répond aux exigences des articles 4, 5, 6 et 7 de la Convention.

54. L'AIG considère que la loi sur l'accès aux informations d'intérêt public répond aux exigences de l'article 8, paragraphe 1, de la Convention. En l'absence d'informations de la Partie sur les coûts des procédures judiciaires, elle réserve sa position sur la conformité de la loi avec l'article 8, paragraphe 2, de la Convention.

55. L'AIG considère que la République de Moldova a pris des mesures pour mettre en œuvre les articles 9 et 10 de la Convention.

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

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

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

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

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

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

PREMS 071524

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