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

MONTENEGRO

MONTÉNÉGRO

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)

MONTENEGRO

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)

MONTÉNÉGRO

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 9

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 12

IX. Article 8 – Review procedure 13

X. Article 9 – Complementary measures 14

XI. Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities 14

XII. Conclusions and recommendations 15

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 17

II. Article 1 - Dispositions générales 18

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics 19

IV. Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics 20

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics 22

VI. Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics 22

VII. Article 6 - Formes d'accès aux documents publics 24

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics 25

IX. Article 8 - Procédure de révision 25

X. Article 9 - Mesures complémentaires 26

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques 27

XII. Conclusions et recommandations 28

(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 Montenegro pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention. As a first step, the Party responded to a detailed questionnaire prepared by the Secretariat pending the election of the member of the AIG. The questionnaire was later endorsed by the AIG. Some aspects of the information provided were clarified by the Party following a request for additional information by the AIG. Another source of information for the work of the AIG is civil society. Therefore, it maintained contacts with two international non-governmental organisations, namely Access Info Europe and Article 19, and received comments from the first on the information that the Party had provided. In the spirit of dialogue with the Parties to the Convention, the AIG requested comments from Montenegro 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 Free Access to Information[1]. 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 Free Access to Information (Article 9) applies to legislative, executive, judicial, administrative, local self-government and administrative authorities without any distinction as to their administrative functions or other activities. It also applies to companies, or any other legal person founded or co-founded by the State, or owned by the State or local self-government authorities, legal persons financed from public resources as well as natural persons, entrepreneurs or legal persons having public responsibilities or managing public funds. Therefore, it can be said that all authorities within the meaning of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention fall within the scope of the Law on Free Access to Information.

The meaning of official documents

8. According to the Law on Free Access to Information (Article 10), information is a document in written, printed, video, audio, electronic or any other form regardless of its contents, author, date and time of creation, or classification system. This includes a copy of the document or part thereof. The Law applies to information held by public authorities, which means factual possession of the requested information by a public authority,

[1] At the time of the adoption of this report, the AIG has been informed that amendments to the Law on Free Access to Information are pending before the Parliament.

whether its own or reported to it by other agencies or third persons, regardless of the grounds and manner of acquisition (Article 9). This broad definition of official documents is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

III. Article 2 – Right of access to official documents

9. The right to access information held by State bodies and organisations is guaranteed by Article 51 of the Constitution of Montenegro.

10. Under the Law on Free Access to Information, the right of access to information includes the right of every national or foreign legal or natural person to ask for and receive information regardless of the purpose and the data it consists of, and without being obliged to state the reasons or explain the interests in seeking access to the information (Articles 3 and 10).

11. Article 6 states that public authorities shall provide legal or physical persons with access to information on an equal basis and under equal conditions, unless otherwise stipulated in this Law. The Party has explained that the only differentiated treatment of applicants that is permitted by law concerns provision of access to information to individuals with disabilities. In these cases, authorities are obliged to provide information in a manner and format that responds to the specific requirements and abilities of the individuals concerned.[2]

12. The Law on Free Access to Information affirms the right of access as an enabler of transparency and accountability of public authorities (Article 4) and the public's right to know about information held by public authorities as a means of exercising human rights and fundamental freedoms and exercising democratic control over authorities (Article 5). A strong presumption in favour of access to information held by public authorities is laid down in Article 7 of the law, which states that access to information is of public interest. Presumably these principles support an interpretation of the law in favour of the exercise and enjoyment of the right of access.

13. The Law on Free Access to Information implements the principles and the requirements of Article 2 of the Convention.

[2] AIG/Inf(2023)18REV

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

14. The right of access to information held by public authorities may be restricted only for protecting a list of interests specified in the Law on Free Access to Information (Article 7) and/or further regulated by specific laws.

15. The interests provided for in:

- Article 14(1) of the Law correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;[3]
- Article 14 (2) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a, b and h, of the Convention;
- Article 14(3) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c and i, of the Convention;
- Article 14(4) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3 paragraph 1, sub-paragraphs d, e and k, of the Convention;
- Articles 14(5) and (6) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f and g, of the Convention.

16. The Law on Free Access to Information requires the public authority to review the information upon receipt of a request for access to it. Article 16 of the Law mirrors to a large extent the harm test required under Article 3, paragraph 2, of the Convention. Accordingly, access to information shall be restricted if its disclosure would significantly jeopardise the legitimate interests set out in Article 14 or if it is possible that such disclosure would cause harm to them that is greater than the interest of the public to have the information, unless there is a prevailing public interest prescribed in Article 17 of the Law.

17. The harm test is also applied to information classified under the Law on Data Secrecy (relating to protection of security, defence, foreign, monetary and economic policy of the state) pursuant to Article 14(2) of the Law on Free Access to Information.

18. However, the harm test does not apply to "data contained in information proclaimed as classified by a foreign state or an international organisation" (Article 16, 5th paragraph), which, as the Party has explained, covers information classified by other states or international organisations that may be exchanged with domestic public authorities in the framework of

[3] Certain categories of personal data including those regarding persons exercising public functions, data concerning the income, property and conflict of interests of those covered by the law regulating the prevention of conflicts of interests, and data concerning allocation of public funds except social-welfare data are not exempt from access (Article 14, 1st paragraph).

their cooperation. [4] It appears that this limitation is set down in law in the interest of protecting public security and international relations, which would, in principle, be in line with Article 3, paragraph 1, of the Convention. Given that no harm test can be applied to the release of the information concerned, it can be concluded this is an absolute limitation. The AIG notes that an unconditional exemption would be possible for extremely sensitive information and recalls that absolute statutory exceptions should be kept to a minimum (Explanatory memorandum to the Convention §38). While it appears that this is the only absolute statutory exception in the Law on Free Access to Information, it is of concern that all the information classified by other states and international organisations is by default considered as extremely sensitive and thereby exempt from the right of access.

19. Furthermore, the public authority must weigh the public interest in maintaining the exemptions set out in Article 14 and the public interest in disclosing the information. Article 17 provides guidance to public authorities to identify and assert the existence of a prevailing public interest in disclosure, with reference to information relating to, for example, corruption, non-observance of regulations, or abuse of authority in exercising public function, the potential commission of a criminal offence, maladministration of public revenues, threats to public security, life, public health or the environment. This provision is in line with Article 3, paragraph 2, of the Convention.

20. The Law on Free Access to Information (Article 15) sets specific time limits for restricting access to personal data of witnesses and collaborators of justice and information relating to deliberations in the performance of official duties. It also refers to other laws, such as the Data Secrecy Law, regarding time limits applicable to classified information or legislation on intellectual property concerning information restricted for the purpose of protecting private and commercial interests. It is not clear if time limits apply to other exemptions.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

21. The Law on Free Access to Information (Article 3) explicitly provides that the applicant shall not be obliged to provide reasons or explanations regarding the request.

22. It is not possible under the Law on Free Access to Information to request access to information in an anonymous manner.

[4] AIG/Inf(2023)18REV

23. Requests for information may be submitted to the public authority in writing or orally (Article 18). Written requests should be submitted to the authority in person, by mail, e-mail or fax or other means (e.g., through the e-Government portal, a platform centralising services provided electronically by public authorities). A receipt for the request should be issued by the public authority upon request.

24. While a public authority may introduce a form for submitting requests for access to information, it is nevertheless obliged to process any request which is not submitted in that form (Article 19). The content of a request is defined with reference to the name of the information to which access is requested or data that allows for its identification; the form in which the requester wishes to access the information; and information about the identity and address of the requester (Article 19).

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

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

26. Article 20 of the Law on Free Access to Information lays down a general obligation of the public authority to assist an applicant to access the requested information. When the request is incomplete or illegible, the Law provides a specific procedure according to which the applicant is invited to correct the request's deficiencies and is provided with instructions on how to remedy them. Failure to do so will lead to the public authority dismissing the request (Article 28). While the effect of this procedure depends on its practical implementation, the relevant legal provision does not set out a duty of the public authority to help the requester identify the requested official document pursuant to the requirement of Article 5, paragraph 1, of the Convention. The AIG recommends that the Party considers clarifying this duty in the law.

27. When the public authority does not hold the requested information, it should without delay transfer the request to the competent authority and inform the requester of information. The only condition attached to the transfer is that the public authority knows who the competent authority is. Should this not be the case, the request is dismissed by the public authority (Article 28). These provisions are in line with Article 5, paragraph 2, of the Convention.

28. Article 6 of the Law on Free Access to Information lays down a general principle that applicants shall be treated on an equal basis and under equal conditions and seems to suggest that in specific cases provided for by the law requests can be treated differently (see also paragraph 11 of the

present report). The Party has provided information that these cases concern requests for access to information by disabled persons.[5] On this basis, the AIG is satisfied that these provisions of the law are in line with Article 5, paragraph 3, of the Convention.

29. A deadline of 15 working days for deciding on a request for access and communicating it to the applicant is set by the Law on Free Access to Information (Article 31). It can be extended by a further 8 days in case of requests for access to voluminous information or classified information or when searching for the requested information disturbs the performance or regular activities of the public authority. The law sets an obligation to inform the requester about the extension.

30. A decision on an applicant's request for access to an official document should be executed within three working days following the delivery of the decision to the applicant or submission of proof of payment of costs, as laid down in (Article 32). While the second part of this provision could raise potential obstacles for the exercise of the right of access in cases when the applicant wishes to challenge the application of fees by the authority, the AIG considers that the provisions of the law meet the requirements of promptness and reasonableness of the time limits specified beforehand for dealing with requests for access to official documents, as required by Article 5, paragraph 4, of the Convention

31. A request for information shall be refused if it requires that new information be generated, if the applicant has been granted access to identical information in the previous six months and when the restrictions of Article 14 apply (Law on Free Access to Information, Article 29). The AIG notes that refusals of vexatious requests, including repeated requests for the same document within a very short space of time by the same applicant, may be justified in view of Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention (see Explanatory Report to the Convention, §52). The period of six months cannot, however, be reasonably considered as a very short space of time so as to render a repeated request vexatious and, therefore, manifestly unreasonable. A refusal decision should provide detailed explanation of the reasons for which access was refused (Article 30). These provisions are in line with Article 5, paragraph 5, and paragraph 6, except for the provision that the repetitive requests for the same information within six months can always be dismissed. The AIG recommends that the Party considers bringing Article 29(2) in line with Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention.

[5] AIG/Inf(2024)09

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

32. The right of the applicant to choose the form of access – direct inspection, transcription, scanning of information or copy thereof on the premises of the public authority, receiving of a copy in person, by mail or email – and the corresponding obligation of the public authority to grant access in the preferred form of the requester unless technically unfeasible are laid down in Article 21 of the Law on Free Access to Information. To respond to the applicant's preference the public authority will convert, wherever possible and appropriate, a document from the existing format into electronic or analogue formats. The public authority shall grant access to disabled persons in a format that is fitting to their needs (Article 23).

33. Special rules for inspection on the premises of the public authorities apply to requests for access to public registry and public records. The fact that access to such information is granted without a decision and within days of submission of request for access to it suggests a more flexible regime.

34. Where restrictions under Article 14 of the Law on Free Access to Information apply to part of the requested information, access to the remainder is guaranteed (Article 24). The applicant shall receive a copy of the information with indications of the information that has been deleted (lines, paragraphs, pages). The deletion should not destroy or damage the text of the content of the information.

35. Where the requested information is already published and available on the internet, the public authority simply informs the applicant in writing where the requested information can be found (Article 26).

36. The provisions of the Law on Free Access to Information meet the requirements of Article 6 of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

37. The inspection of official documents on the premises of the public authority is free of charge, which is in line with Article 7, paragraph 1, of the Convention.

38. No fees are charged at the time of submission of a request for information to a public authority. When the latter decides on the request, it determines the cost of the procedure in line with the principle that this entails the actual costs incurred by the public authority when copying documents and delivering information to the requester and the regulation adopted by the

Government (Law on Free Access to Information, Article 33). The public authority shall assume the costs of processing requests submitted by disabled persons and waive any fees in any other cases if the costs do not exceed €3. No charges are applied for the first 20 pages. For any additional page, a fee of €0.03 per page is charged. These provisions are in line with Article 7, paragraph 2, of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

39. The Law on Free Access to Information provides that "[a] complaint may be lodged against the decision on request for access to information for the violation of rules of procedure, incompletely or incorrectly defined factual state and misapplication of material law" (Article 35). It appears that this provision lays down a limited number of grounds for complaining against a decision, some of which are not immediately clear – for example the meaning of incompletely or incorrectly defined factual state. While these grounds do not explicitly mention denial of a request for access, this can be presumed from Article 34 which deals with the right to complain against the act of the authority deciding on a request for access to official documents.

40. A complaint may be filed with the public authority deciding on the request for access and the supervisory Authority for Protection of Personal Data and Free Access to Information within 15 days of the decision (Articles 34 and 35). The supervisory Authority may carry out inspection to verify if the requested information is available to the public authority concerned, request information and data from it and finally demand that complete and partial access to the requested information be granted. The Authority renders its decision around 15 calendar days from the submission of the complaint.

41. In addition, the applicant or an interested third party are entitled to court protection in accordance with the law governing administrative dispute proceedings (Article 44, 3rd paragraph of the Law of Free Access to Information). The procedure for adjudicating a legal action in relation to access to information shall be urgent. The Party has also stated that, pursuant to the Law on Administrative Disputes, a complaint may be filed with an administrative court within 20 days of the receipt of the decision. The average duration of disputes concerning access to information cases for the period 1 January to 3 October 2023 was 384,5 days which is lower to average duration for the period 1 January 2022 to December 2022, that was 494 days. A decision of the Administrative Court can be appealed to the Supreme Administrative Court within 60 days. While Article 44 of the Law of Free Access to Information is in line with the principle of Article 8, paragraph 2, of the Convention that the review procedure should be expeditious, the duration of more than one year of court proceedings would not reflect the requirements of Article 8, paragraph 2, of the Convention. The Law on Court

Fees and the Tax Tariff applies to the filing of complaints with the Court. No further information is provided on the fees applicable.

42. Noting that its conclusions are limited to the Law on Free Access to Information and with the reservation that the wording of its Article 35 is not clear in certain aspects, the AIG considers that the provisions of the Law on Free Access to Information are in line with Article 8 of the Convention.

X. Article 9 – Complementary measures

43. As regards the obligation to inform the public about its right of access to official documents and how that right may be exercised, the Party has noted that the Authority for Protection of Personal Data and Free Access to Information carries out educational events such as seminars, training sessions, expert discussions and publishes relevant material.

44. Article 12 of the Law on Free Access to Information requires public authorities to publish on their websites guides on the accessibility of information in its possession. The Party also notes the e-Government portal provides certain information about various provisions of the Law on Free Access to Information. Public authorities are also required to disseminate data for potential re-use through the eGovernment portal as well as metadata in a format that is machine-readable and openly accessible.

45. As regards Article 9, a, it can be noted that the Law on Free Access to Information (Article 11) obliges public authorities to appoint and authorise a person responsible for matters related to access to information.

46. Storage and disposal of documents in paper format that are accessible by the public are governed by the Law on Archival Activities and sub-statutory legislation. Case files resulting from requests for free access to information are retained for 10 years.

47. The AIG notes that the Party has taken measures to implement Article 9 of the Convention.

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

48. Every public authority is under an obligation (Law on Free Access to Information, Article 12) to publish on its website guidelines about access to information, public registries and public records, programmes and work plans, reports or other documents on the state of play in areas within their competence, drafts/proposals and final texts of strategic documents,

drafts/proposals of law and other regulation and expert opinions on them, contracts on use of public revenues and state-owned property, lists of civils servants with relevant titles, lists of public officials, their paylists and other income related to the exercise of public function, as well as information to which information has been granted upon request.

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

XII. Conclusions and recommendations

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

51. The Law on Free Access to Information implements the principles and the requirements of Article 2 of the Convention.

52. The limitations on the right of access provided for in Article 14 of the Law on Free Access to Information correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention. In particular, those laid down in:

- Article 14(1) of the Law correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention;
- Article 14 (2) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a, b and h, of the Convention;
- Article 14(3) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c and i, of the Convention;
- Article 14(4) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3 paragraph 1, sub-paragraphs d, e and k, of the Convention;
- Articles 14(5) and (6) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f and g, of the Convention.

53. The harm tests and public interest tests provided for respectively in Articles 16 and 17 of the Law on Free Access to Information meet the requirements of Article 3, paragraph 2, of the Convention.

54. The Law on Free Access to Information meets the requirements of Article 5 of the Convention, with two exceptions. First, the absence of a duty of the public authority to help the requester identify the requested official document. The AIG recommends that the Party considers clarifying this duty in the law in line with Article 5, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention. Second, the dismissal of applications for the same information

within a period of six months. The AIG recommends bringing Article 29(2) of the Law on Free Access to Information in line with Article 5, paragraph 1, sub-paragraph ii, of the Convention.

55. The Law on Free Access to Information meets the requirements of Articles 6 and 7 of the Convention.

56. Noting that its conclusions are limited to the Law on Free Access to Information and with the reservation that the wording of its Article 35 is not clear in certain aspects, the AIG considers that the provisions of the Law on Free Access to Information are in line with Article 8 of the Convention.

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

(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 le Monténégro conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention. Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire détaillé préparé par le Secrétariat dans l'attente de l'élection du membre de l'AIG. Le questionnaire a ensuite été approuvé par l'AIG. Certains aspects des informations fournies ont été clarifiés par la Partie à la suite d'une demande d'informations complémentaires de la part de l'AIG. La société civile représente une autre source d'information pour les travaux de l'AIG. En conséquence, le groupe a maintenu des contacts avec deux organisations internationales non gouvernementales, à savoir Access Info Europe et Article 19, et a reçu des commentaires de la première sur les informations fournies par la Partie. Dans l'esprit du dialogue avec les Parties à la Convention, l'AIG a demandé au Monténégro 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 le libre accès à l'information[6]. 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 le libre accès à l'information (article 9) s'applique aux autorités législatives, exécutives, judiciaires, administratives, aux autorités autonomes locales et aux autorités administratives, sans distinction aucune de leurs fonctions administratives ou autres activités. Elle s'applique également aux sociétés ou à toute autre personne morale fondée ou cofondée par l'État, ou détenue par l'État ou par les autorités autonomes locales, aux personnes morales financées par des ressources publiques ainsi qu'aux personnes physiques, aux entrepreneur·es ou aux personnes morales qui exercent des responsabilités publiques ou qui gérent des fonds publics. On peut donc dire que toutes les autorités au sens de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, de la Convention entrent dans le champ d'application de la loi sur le libre accès à l'information.

La définition des documents publics

8. Selon la loi sur le libre accès à l'information (article 10), l'information est un document écrit, imprimé, enregistrée sur bande sonore ou audiovisuelle, électronique ou autre, indépendamment de son contenu, de

[6] Au moment de l'adoption de ce rapport, l'AIG a été informé que des amendements à la loi sur le libre accès à l'information sont en cours d'examen au Parlement.

son auteur, de la date de sa création ou de son système de classification. Cela inclut une copie du document ou d'une partie de celui-ci. La loi s'applique aux informations détenues par les autorités publiques, c'est-à-dire effectivement en possession d'une autorité publique, qu'elle lui appartienne en propre ou qu'elle lui ait été communiquée par d'autres organismes ou des tiers, quels que soient les motifs et le mode d'acquisition (article 9). Cette définition large des documents publics est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

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

9. Le droit d'accès aux informations détenues par les organes et organisations étatiques est garanti par l'article 51 de la Constitution du Monténégro.

10. En vertu de la loi sur le libre accès à l'information, le droit d'accès à l'information comprend le droit de toute personne physique ou morale, nationale ou étrangère, de demander et de recevoir des informations, quels que soient le but et les données qu'elles contiennent, et sans être obligée d'indiquer les raisons ou d'expliquer l'intérêt que représente la demande d'accès à l'information (articles 3 et 10).

11. L'article 6 stipule que les autorités publiques doivent permettre aux personnes physiques ou morales d'accéder à l'information dans des conditions d'égalité, sauf disposition contraire de la présente loi. La Partie a expliqué que le seul traitement différencié des personnes demandeuses autorisées par la loi, concerne l'accès à l'information des personnes handicapées. Dans ce cas, les autorités sont tenues de fournir des informations d'une manière et sous une forme qui répondent aux besoins et aux capacités spécifiques des personnes concernées[7].

12. La loi sur le libre accès à l'information affirme que le droit d'accès est un élément favorisant la transparence et la responsabilité des autorités publiques (article 4) et le droit du public à connaître les informations détenues par les autorités publiques en tant que moyen d'exercer les droits humains et les libertés fondamentales et d'exercer un contrôle démocratique sur les autorités (article 5). Une forte présomption en faveur de l'accès aux informations détenues par les autorités publiques est établie à l'article 7 de la loi, qui stipule que l'accès à l'information représente un intérêt public. On peut supposer que ces principes soutiennent une interprétation de la loi en faveur de l'exercice et de la jouissance du droit d'accès.

[7] AIG/Inf(2023)18REV

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

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

14. Le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques ne peut être restreint que pour protéger une liste d'intérêts spécifiés dans la loi sur le libre accès à l'information (article 7) et/ou réglementés par des lois spécifiques.

15. Les intérêts prévus aux :

- l'article 14(1) de la loi correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention[8] ;
- l'article 14 (2) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a, b et h, de la Convention ;
- l'article 14(3) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c et i, de la Convention ;
- l'article 14(4) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3 paragraphe 1, alinéas d, e et k, de la Convention ;
- l'article 14(5) et (6) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention.

16. La loi sur le libre accès à l'information exige que l'autorité publique examine l'information dès la réception d'une demande d'accès. L'article 16 de la loi reflète dans une large mesure le test de préjudice exigé par l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. En conséquence, l'accès à l'information est restreint si sa divulgation risque de compromettre gravement les intérêts légitimes énoncés à l'article 14 ou s'il est possible que cette divulgation leur cause un préjudice supérieur à l'intérêt du public à disposer de l'information, sauf si l'intérêt public prédomine, comme le prévoit l'article 17 de la loi.

17. Le test de préjudice est également appliqué aux informations classifiées en vertu de la loi sur la confidentialité des données (relatives à la protection de la sécurité, de la défense, de la politique étrangère, monétaire

[8] Certaines catégories de données à caractère personnel, notamment celles concernant les personnes exerçant des fonctions publiques, les données relatives aux revenus, aux biens et aux conflits d'intérêts des personnes couvertes par la loi régissant la prévention des conflits d'intérêts, et les données relatives à l'affectation des fonds publics, à l'exception des données relatives à la protection sociale, ne sont pas exemptées de l'accès (article 14, paragraphe 1).

et économique de l'État), conformément à l'article 14(2) de la loi sur le libre accès à l'information.

18. Toutefois, le test de préjudice ne s'applique pas aux « données contenues dans des informations identifiées comme classifiées par un État étranger ou une organisation internationale » (article 16, paragraphe 5), qui, comme l'a expliqué la Partie, couvre les informations classifiées par d'autres États ou organisations internationales qui peuvent être échangées avec les autorités publiques nationales dans le cadre de leur coopération[9]. Il apparaît que cette limitation est prévue par la loi dans l'intérêt de la protection de la sécurité publique et des relations extérieures, ce qui serait, en principe, conforme à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. Étant donné qu'aucun test de préjudice ne peut être appliqué à la divulgation des informations concernées, on peut conclure qu'il s'agit d'une limitation absolue. L'AIG note qu'une exemption inconditionnelle serait possible pour les informations extrêmement sensibles et rappelle que les exceptions statutaires absolues devraient être réduites au minimum (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 38). Bien qu'il semble qu'il s'agisse de la seule exception statutaire absolue dans la loi sur le libre accès à l'information, il est préoccupant de constater que toutes les informations classifiées par d'autres États et organisations internationales sont par défaut considérées comme extrêmement sensibles et donc exemptées du droit d'accès.

19. En outre, l'autorité publique doit mettre en balance l'intérêt public à maintenir les exemptions prévues à l'article 14 et l'intérêt public à divulguer l'information. L'article 17 donne des orientations aux autorités publiques pour identifier et affirmer l'existence d'un intérêt public prévalant à la divulgation, en se référant aux informations relatives, par exemple, à la corruption, au non-respect de la réglementation ou à l'abus d'autorité dans l'exercice d'une fonction publique, à la l'éventuelle perpétration d'une infraction pénale, à la mauvaise administration des recettes publiques, aux menaces pour la sécurité publique, la vie, la santé publique ou l'environnement. Cette disposition est conforme à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

20. La loi sur le libre accès à l'information (article 15) fixe des délais spécifiques pour la restriction de l'accès aux données personnelles des témoins et des collaborateurs de la justice et aux informations relatives aux délibérations dans l'exercice de fonctions officielles. Elle renvoie également à d'autres lois, telles que la loi sur la confidentialité des données, en ce qui concerne les délais applicables aux informations classifiées ou à la législation sur la propriété intellectuelle concernant les informations restreintes dans le but de protéger des intérêts privés et commerciaux. Il n'est pas précisé si des délais s'appliquent à d'autres exemptions.

[9] AIG/Inf(2023)18REV

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

21. La loi sur le libre accès à l'information (article 3) prévoit explicitement que la personne demandeuse n'est pas obligée de fournir des raisons ou des explications concernant la demande.

22. La loi sur le libre accès à l'information ne permet pas de demander l'accès à l'information de manière anonyme.

23. Les demandes d'information peuvent être soumises à l'autorité publique par écrit ou oralement (article 18). Les demandes écrites doivent être soumises à l'autorité en personne, par courrier, courriel ou télécopie ou par d'autres moyens (par exemple, par l'intermédiaire du Portail de l'administration en ligne, une plateforme centralisant les services fournis électroniquement par les autorités publiques). Un accusé de réception de la demande doit être délivré par l'autorité publique sur demande.

24. Si une autorité publique peut mettre en place un formulaire de demande d'accès à l'information, elle est néanmoins tenue de traiter toute demande qui n'est pas présentée sous cette forme (article 19). Le contenu d'une demande est défini par référence au nom de l'information à laquelle l'accès est demandé ou aux données permettant de l'identifier, à la forme sous laquelle la personne demandeuse souhaite accéder à l'information et aux informations relatives à l'identité et à l'adresse de la personne demandeuse (article 19).

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

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

26. L'article 20 de la loi sur le libre accès à l'information prévoit l'obligation générale pour l'autorité publique d'aider la personne demandeuse à accéder à l'information demandée. Lorsque la demande est incomplète ou illisible, la loi prévoit une procédure spécifique selon laquelle la personne demandeuse est invité à corriger les insuffisances de la demande et reçoit des instructions sur la manière d'y remédier. Si elle ne le fait pas, l'autorité publique rejettera la demande (article 28). Bien que l'effet de cette procédure dépende de sa mise en œuvre pratique, la disposition juridique pertinente ne prévoit pas l'obligation pour l'’autorité publique d'aider, dans les limites du raisonnable, la personne demandeuse à identifier

le document public demandé, conformément à l'exigence de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention. L'AIG recommande que la Partie envisage de clarifier cette obligation dans la loi.

27. Lorsque l'autorité publique ne détient pas les informations demandées, elle doit sans délai transmettre la demande à l'autorité compétente et en informer la personne demandeuse d'informations. La seule condition consiste à ce l'autorité publique ait connaissance de l'autorité compétente. Dans le cas contraire, la demande est rejetée par l'autorité publique (article 28). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

28. L'article 6 de la loi sur le libre accès à l'information énonce un principe général selon lequel les personnes demandeuses doivent être traités de manière égale et semble suggérer que dans des cas spécifiques prévus par la loi, les demandes peuvent être traitées différemment (voir également le paragraphe 11 du présent rapport). La Partie a fourni des informations selon lesquelles ces cas concernent des demandes d'accès à l'information par des personnes handicapées[10]. Sur cette base, l'AIG estime que ces dispositions de la loi sont conformes à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention.

29. La loi sur le libre accès à l'information fixe un délai de 15 jours ouvrables pour statuer sur une demande d'accès et la communiquer à la personne demandeuse (article 31). Ce délai peut être prolongé de 8 jours supplémentaires en cas de demande d'accès à des informations volumineuses ou classifiées, ou lorsque la recherche des informations demandées perturbe l'exécution ou les activités régulières de l'autorité publique. La loi prévoit l'obligation d'informer la personne demandeuse de la prolongation du délai.

30. Une décision sur une demande d'accès à un document public doit être mise en œuvre dans les trois jours ouvrables suivant la remise de la décision à la personne demandeuse ou la présentation de la preuve du paiement des frais, comme prévu à l'article 32. Bien que la deuxième partie de cette disposition puisse soulever d'éventuels obstacles à l'exercice du droit d'accès dans les cas où la personne demandeuse souhaite contester l'application des frais par l'autorité, l'AIG considère que les dispositions de la loi répondent aux exigences de rapidité et de délai fixe raisonnable qui est précisé au préalable pour le traitement des demandes d'accès aux documents publics, comme l'exige l'article 5, paragraphe 4, de la Convention.

31. Une demande d'information est refusée si elle nécessite la production de nouvelles informations, si la personne demandeuse a eu accès à des informations identiques dans les six mois précédents et lorsque les restrictions de l'article 14 s'appliquent (loi sur le libre accès à l'information, article 29). L'AIG note que les refus de demandes manifestement abusives,

[10] AIG/Inf(2024)09

y compris les demandes répétitives du même document dans un laps de temps très court par une même personne, peuvent être justifiés au regard de l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 52). La période de six mois ne peut toutefois pas être raisonnablement considérée comme un laps de temps très court de nature à rendre une demande répétée manifestement abusive et, donc, manifestement déraisonnable. La décision de refus doit expliquer en détail les raisons pour lesquelles l'accès a été refusé (article 30). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 5, et au paragraphe 6, à l'exception de la disposition selon laquelle les demandes répétitives pour la même information dans un délai de six mois peuvent toujours être rejetées. L'AIG recommande que la Partie envisage de mettre l'article 29(2) en conformité avec l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention.

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

32. Le droit de la personne demandeuse de choisir la forme d'accès - consultation directe, transcription, numérisation de l'information ou de sa copie dans les locaux de l'autorité publique, réception d'une copie en personne, par courrier ou par courriel - et l'obligation de l'autorité publique d'accorder l'accès sous la forme choisie par la personne demandeuse, sauf en cas d'impossibilité technique, sont définis à l'article 21 de la loi sur le libre accès à l'information. Pour répondre à la préférence de la personne demandeuse, l'autorité publique convertira, chaque fois que cela est possible et approprié, un document du format existant en format électronique ou analogique. L'autorité publique accorde l'accès aux personnes handicapées dans un format adapté à leurs besoins (article 23).

33. Des règles spéciales de consultation dans les locaux des autorités publiques s'appliquent aux demandes d'accès au registre public et aux archives publiques. Le fait que l'accès à ces informations soit accordé sans décision et dans les jours qui suivent la présentation de la demande d'accès suggère un régime plus souple.

34. Lorsque les restrictions prévues à l'article 14 de la loi sur le libre accès à l'information s'appliquent à une partie des informations demandées, l'accès au reste des informations est garanti (article 24). La personne demandeuse reçoit une copie des informations avec des indications sur les informations supprimées (lignes, paragraphes, pages). La suppression ne doit pas détruire ou endommager le texte du contenu de l'information.

35. Lorsque les informations demandées sont déjà publiées et disponibles sur internet, l'autorité publique informe simplement la personne demandeuse par écrit de l'endroit où les informations demandées peuvent être trouvées (article 26).

36. Les dispositions de la loi sur le libre accès à l'information répondent aux exigences de l'article 6 de la Convention.

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

37. La consultation des documents publics dans les locaux de l'autorité publique est gratuite, ce qui est conforme à l'article 7, paragraphe 1, de la Convention.

38. Aucune redevance n'est perçue au moment de la soumission d'une demande d'information à une autorité publique. Lorsque cette dernière statue sur la demande, elle détermine le coût de la procédure conformément au principe selon lequel il s'agit des frais réels encourus par l'autorité publique pour copier les documents et fournir les informations à la personne demandeuse et au règlement adopté par le gouvernement (loi sur le libre accès à l'information, article 33). L'autorité publique prend en charge les frais de traitement des demandes présentées par des personnes handicapées et renonce à toute facturation dans tous les autres cas, si les frais ne dépassent pas 3 euros. Aucune facturation n'est appliquée pour les 20 premières pages. Pour toute page supplémentaire, un tarif de 0,03 € par page est appliqué. Ces dispositions sont conformes à l'article 7, paragraphe 2, de la Convention.

IX. Article 8 - Procédure de revision

39. La loi sur le libre accès à l'information prévoit qu'« une plainte peut être déposée contre la décision relative à la demande d'accès à l'information pour violation des règles de procédure, définition incomplète ou incorrecte de la situation factuelle ou application erronée du droit matériel » (Article 35). Il apparaît que cette disposition prévoit un nombre limité de motifs de recours contre une décision, dont certains ne sont pas suffisamment clairs - par exemple la définition de l'expression « définition incomplète ou incorrecte de la situation factuelle ». Bien que ces motifs ne mentionnent pas explicitement le refus d'une demande d'accès, on peut le supposer à la lecture de l'article 34, qui traite du droit de formuler une plainte contre l'acte de l'autorité statuant sur une demande d'accès à des documents publics.

40. Une plainte peut être déposée auprès de l'autorité publique qui a statué sur la demande d'accès et auprès de l'autorité de contrôle pour la protection des données personnelles et le libre accès à l'information, dans un délai de 15 jours suivant la décision (articles 34 et 35). L'autorité de contrôle peut procéder à une consultation pour vérifier si l'information demandée est disponible auprès de l'autorité publique concernée, lui demander des informations et des données et enfin exiger que l'accès complet ou partiel à l'information demandée soit accordé. L'autorité rend sa décision dans un délai de 15 jours calendaires à compter de la présentation de la plainte.

41. Par ailleurs, la personne demandeuse ou une tierce personne intéressée a le droit de bénéficier d'une protection juridictionnelle conformément à la loi régissant les procédures de contentieux administratif (article 44, paragraphe 3 de la loi sur le libre accès à l'information). La procédure de jugement d'une action en justice relative à l'accès à l'information doit être urgente. La Partie a également déclaré que, conformément à la loi sur les litiges administratifs, une plainte peut être déposée auprès d'une cour administrative dans un délai de 20 jours à compter de la réception de la décision. La durée moyenne des litiges concernant les affaires d'accès à l'information pour la période du 1er janvier au 3 octobre 2023 était de 384,5 jours, ce qui est inférieur à la durée moyenne pour la période du 1er janvier 2022 à décembre 2022, qui était de 494 jours. Une décision d'une cour administrative peut faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative suprême dans un délai de 60 jours. Si l'article 44 de la loi sur le libre accès à l'information est conforme au principe de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention selon lequel la procédure de recours doit être rapide, la durée de plus d'un an de la procédure judiciaire ne correspond pas aux exigences de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention. La loi sur les frais de justice et le tarif fiscal s'applique au dépôt de plaintes auprès de la Cour. Aucune autre information n'est fournie sur les frais applicables.

42. Notant que ses conclusions se limitent à la loi sur le libre accès à l'information et sous réserve que la formulation de son article 35 n'est pas claire à certains égards, l'AIG considère que les dispositions de la loi sur le libre accès à l'information sont conformes à l'article 8 de la Convention.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

43. En ce qui concerne l'obligation d'informer le public de son droit d'accès aux documents publics et de la manière dont ce droit peut être exercé, la Partie a noté que l'autorité pour la protection des données personnelles et le libre accès à l'information organise des événements

pédagogiques tels que des séminaires, des sessions de formation, des discussions d'experts et publie des documents pertinents.

44. L'article 12 de la loi sur le libre accès à l'information oblige les autorités publiques à publier sur leur site Internet des guides sur la manière d'accéder aux informations dont elles disposent. La Partie note également que le Portail de l'administration en ligne fournit certaines informations sur diverses dispositions de la loi sur le libre accès à l'information. Les autorités publiques sont également tenues de diffuser des données susceptibles d'être réutilisées par le biais du Portail de l'administration en ligne, ainsi que des métadonnées dans un format lisible par une machine et accessible à tous.

45. En ce qui concerne l'article 9, a, on peut noter que la loi sur le libre accès à l'information (article 11) oblige les autorités publiques à nommer et à autoriser une personne responsable des questions liées à l'accès à l'information.

46. La conservation et l'élimination des documents sur papier accessibles au public sont régies par la loi sur les activités d'archivage et la législation subsidiaire. Les dossiers résultant de demandes de libre accès à l'information sont conservés pendant 10 ans.

47. L'AIG note que la Partie a pris des mesures pour mettre en œuvre l'article 9 de la Convention.

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

48. Chaque autorité publique est tenue (loi sur le libre accès à l'information, article 12) de publier sur son site internet des lignes directrices sur l'accès à l'information, des registres publics et des dossiers publics, des programmes et des plans de travail, des rapports ou d'autres documents sur l'état d'avancement dans les domaines relevant de leur compétence, des projets/propositions et des textes définitifs de documents stratégiques, les projets/propositions de lois et autres réglementations et les avis d'expert·es les concernant, les contrats d'utilisation des recettes publiques et des biens appartenant à l'État, les listes de fonctionnaires et leurs titres pertinents, les listes d'agents publics, leurs listes de salaires et autres revenus liés à l'exercice de la fonction publique, ainsi que les informations pour lesquelles des informations ont été accordées sur demande.

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

XII. Conclusions et recommandations

50. Les définitions des autorités publiques et des documents publics contenues dans la loi sur le libre accès à l'information sont conformes aux exigences de l'article 1 de la Convention.

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

52. Les limitations au droit d'accès prévues à l'article 14 de la loi sur le libre accès à l'information correspondent à celles envisagées par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. En particulier, celles prévues par :

- l'article 14(1) de la loi correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention ;
- l'article 14 (2) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a, b et h, de la Convention ;
- l'article 14(3) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c et i, de la Convention ;
- l'article 14(4) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas d, e et k, de la Convention ;
- l'article 14(5) et (6) correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et g, de la Convention.

53. Les tests de préjudice et d'intérêt public prévus respectivement aux articles 16 et 17 de la loi sur le libre accès à l'information répondent aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

54. La loi sur le libre accès à l'information répond aux exigences de l'article 5 de la Convention, à deux exceptions près. Tout d'abord, l'absence d'obligation pour l'autorité publique d'aider la personne demandeuse à identifier le document public demandé. L'AIG recommande que la Partie envisage de clarifier cette obligation dans la loi, conformément à l'article 5, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention. Deuxièmement, le rejet des demandes pour la même information dans un délai de six mois. L'AIG recommande de mettre l'article 29(2) de la loi sur le libre accès à l'information en conformité avec l'article 5, paragraphe 1, alinéa ii, de la Convention.

55. La loi sur le libre accès à l'information répond aux exigences des articles 6 et 7 de la Convention.

56. Notant que ses conclusions se limitent à la loi sur le libre accès à l'information et sous réserve que la formulation de son article 35 n'est pas clairement établie à certains égards, l'AIG considère que les dispositions de la loi sur le libre accès à l'information sont conformes à l'article 8 de la Convention.

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

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

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

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

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

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

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

PREMS 071624

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