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

NORWAY

NORVÈGE

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)

NORWAY

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)

NORVÈGE

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 8

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

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

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

VII. Article 6 – Forms of access to official documents 15

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

IX. Article 8 – Review procedure 17

X. Article 9 – Complementary measures 18

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

XII. Conclusions and recommendations 19

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction 22

II. Article 1 - Dispositions générales 23

III. Article 2 - Droit d'accès aux documents publics 26

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

V. Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics 31

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

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

VIII. Article 7 - Frais d'accès aux documents publics 34

IX. Article 8 - Procédure de révision 35

X. Article 9 - Mesures complémentaires 36

XI. Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques 37

XII. Conclusions et recommandations 37

(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 Norway 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 Norway 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

Freedom of Information Act. Other specialised legislation, such as that on archives or legislation which may contain provisions that regulate access to specific types of information, for example, information containing personal data, information of relevance to national or public security, information belonging to the banking sector, is not analysed in the present baseline evaluation. Such analysis would have required more complete information by the Party and an in-depth examination of numerous other laws which was not feasible in the current evaluation round carried out by the AIG covering 11 Parties to the Convention. The AIG, therefore, plans to evaluate the implementation of the Convention by its Parties in specific sectors in its subsequent evaluation rounds in accordance with its Rules of Procedure. Having considered the different approaches taken by the Parties, the AIG will adopt its position on the concept of "drawn up" provided for in Article 1, paragraph 2, of the Convention after its baseline evaluation.

6. This report is intended to assist the Party in its efforts to ensure compliance with the Convention.

II. Article 1 – General Provisions

The meaning of public authorities

7. The Freedom of Information Act (§2) applies to state, county and municipal authorities, judicial authorities and public agencies in their capacity as justice administration agencies, as regards their administrative functions.

8. It also applies to any legal person in cases where it makes individual decisions or issues regulations, which is in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, 3, of the Convention. In addition, the Act applies to any independent legal person in respect of which state, county and municipal authorities by virtue of their equity shares control more than half of the votes of the person's governing bodies, or in which they directly or indirectly have the right to elect more than half of the members of that body. When such independent legal person is in direct competition with private legal persons on the same conditions as private legal persons, the Act does not apply. It should be noted that the extension of the right of access in relation to these entities goes beyond the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraphs a, i, 3 and a, ii, 3.

9. The Parliament, the Office of the Auditor General,[1] and the Parliamentary Ombudsman for Scrutiny of the Public Administration have their own separate rules on access to official documents. The Party reports that these rules are consistent with the Freedom of Information Act and that they cover the administrative functions of these bodies. The Parliament's rules do not apply directly to members of parliament and parliamentary groups and some documents concerning internal budgetary and administrative affairs of the Parliamentary independent supervisory bodies. Access to documents in a case that the Office of the Auditor General considers submitting to the Parliament may be given either after the case is received by the Parliament or when it is not submitted to it after its completion. Some confidentiality duties apply to documents prepared by the Parliamentary Ombudsman for Scrutiny of the Public Administration or to complaints processed by it.

10. The provisions of the Freedom of Information Act implement the minimum requirements of Article 1, paragraph 2, a, i, of the Convention.

The meaning of official documents

11. Case documents, journals, and registers of all the entities to which the Freedom of Information Act applies are accessible according to its provisions (§3). The term document means any logically limited amount of information stored in a medium for subsequent reading, listening, presentation, or transfer or the like (§4, first paragraph).

12. Case documents are documents which have been received by or submitted to an administrative agency or drawn up by the agency itself, and which relate to that agency's area of responsibility or activities. A document is considered to be "drawn up" by the agency itself either when it has been dispatched by the agency, or when this has not happened, when it has been finalised (§4, second paragraph).

13. A public authority may decide to defer access to documents after their dispatching or finalisation in a particular case when there is reason to believe that they give a directly misleading impression of the case and that access to them could be detrimental to obvious public or private interests (§5(1)). According to the Party, this provision is very rarely used; an example of its application would be when information contains accusations against a civil servant, another public authority or private persons, and the public authority in possession of the information has strong reasons to believe that the accusations are false.[2]

[1] The Freedom of Information Act applies to a certain extent to the Office of the Auditor General.
[2] AIG/Inf(2023)18REV

14. The AIG notes that preparatory/working documents which are not used in a final document of a public authority are excluded from the scope of application of the Freedom of Information Act. Furthermore, §5(1) gives public authorities discretion to exclude final documents from the scope of the application of the law for a certain period of time based on their assessment of public or private interests that are not defined. The AIG recalls that it will adopt a final position on the concept of "drawn up" provided for in Article 1, paragraph 2, of the Convention after completion of its baseline evaluation round.

15. The qualification of §4, second paragraph, that official documents are those which relate to a public authority's area of responsibility or activities, raises questions in light of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. The latter provides that an official document is information that is recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities. The Party has provided additional information noting that the most typical documents which would not be considered as official documents are those referred to in the third paragraph of §4 of Freedom of Information Act, notably documents which are part of a library or museum collection, documents handed over by private persons to public archives, newspapers, journals, or the like received by the public authority, or documents received by a public employee in a capacity other than that of an administrative agency.[3]

16. The AIG notes that the definition of official documents contained in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, does not contain a similar qualification to that of §4, first paragraph of the Freedom of Information Act. This qualification may be perceived as unduly limiting the scope of the Freedom of Information Act and it is therefore not fully in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention. The AIG recommends that Norway reconsiders this qualification.

III. Article 2 – Right of access to official documents

17. The Norwegian Constitution (Article 100) guarantees that "[e]veryone has a right of access to documents of the State and municipalities and a right to follow the proceedings of the courts and democratically elected bodies. Limitations to this right may be prescribed by law to protect the privacy of the individual or for other weighty reasons."

18. The Freedom of Information Act, which governs the exercise of the right of access to most of the public authorities, states that its purpose is to "facilitate an open and transparent public administration, and thereby

[3] AIG/Inf(2024)06

strengthen freedom of information and expression, democratic participation, legal safeguards for the individual, confidence in the public authorities and control by the public. The Act shall also facilitate the re-use of public information".

19. Natural, legal persons, public authorities and foreign nationals enjoy the right of access under the Freedom of Information Act without discrimination (§6). The information may be used for any purpose unless such use is prohibited by other legislation or infringes the rights of a third party (§7).

20. These provisions are in line with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

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

21. While the general principle of the Freedom of Information Act is that case[4] documents, journals and similar registers of an administrative agency are public, the right of access is subject to a number of restrictions which are regulated primarily by this Act.

22. Firstly, information that is subject to a duty of confidentiality by or pursuant to law is exempted from access (§13). The Act does not itself indicate what information is covered by this provision. The Party reports that a public authority has a corresponding obligation not to disclose such information unless it obtains the consent of the person entitled to confidentiality. Also, the Party reports that provisions on the duty of confidentiality can be found in other statutes aiming to protect, for example national security and defence, individuals' private interests or personal affairs (e.g. information about physical and mental health, certain family relations, criminal cases and some information concerning economic status), or in statutes applying to certain professionals such as medical personnel, lawyers and priests.

23. The limitations relating to the duty of confidentiality meet the requirement of Article 3, paragraph 1, of the Convention, that they be set down by law. The Party has explained that such limitations are set by various laws, notably the Public Administration Act.[5] The interests protected by these limitations, as explained by the Party, seem to correspond to the legitimate aims set out in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a, f and g, of the

[4] In line with §4 of the Act the word case is understood to mean a matter relating to the areas of responsibility of the public authority.
[5] AIG/Inf(2024)06

Convention. These limitations appear to be absolute in the sense that they are not subject to an overriding public interest test according to Article 3, paragraph 2, of the Convention. The AIG considers that, in principle, information relating to national security and defence and individuals' private interests is likely to include extremely sensitive information.

24. Secondly, public authorities may restrict access to documents used in their internal preparation of a case.[6] These include documents drawn up by the public authority which do not contain a final decision on a case (§14), documents obtained from a subordinate agency or another ministry where this is considered necessary for a proper internal decision-making process, parts of documents containing advice on or assessment of the position that an authority should take on a case where this is necessary to protect the government's interests in that case, as well as notices and minutes of meetings between a superior and subordinate agency, between ministries and between an administrative agency and any person who gives advice or provides an assessment (§15). Detailed rules on access to internal documents of municipal and county authorities are set out in §16 of the Act. These restrictions pursue the legitimate aims set out in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention. The AIG notes that the application of these provisions, combined with the application of other provisions of the Freedom of Information Act which exempt non-final documents from its scope of application (see paragraph 14 of the present report), could potentially have the effect of restricting access to a wide range of working and final documents. The AIG recalls that it will adopt a final position on the concept of "drawn up" provided for in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention after completion of its baseline evaluation round.

25. Thirdly, §§17-26 of the Freedom of Information Act set out a number of exemptions that the public authority may apply.

26. The grounds of exemptions provided for in:

- §17, save for the exemption concerning the travel itinerary of the Royal Family, correspond to the legitimate aims provided for in the second paragraph of Article 3, paragraph 1, of the Convention;

- §18 correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;

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

- §§20 and 21 correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;

[6] In line with §4 of the Act the word case is understood to mean a matter relating to the areas of responsibility of the public authority.

- §23, correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs g and h, of the Convention;

- §24, 2nd paragraph correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;

- §24, 3rd paragraph correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;

- §§25 and 26 correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention.

27. According to §22 of the Freedom of Information Act, exemptions from access may be made in respect of documents drawn up by a ministry which relate to budget matters and in respect of information about preliminary budget allocations established by the government or a ministry in documents from subordinate bodies and agencies, and from the Royal Court, the National Courts Administration and the Sami Parliament. This provision of the Act does not indicate what types of information are protected. According to the Party, these exemptions correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs, g, h and k, of the Convention.[7] The AIG considers that this provision gives public authorities a wide margin of discretion to identify and interpret which information should be protected by the exemptions. This is not in line with Article 3, paragraph 1, of the Convention, which requires that the limitations shall be set down precisely in law.

28. Lastly, it should be noted that Norway has made a declaration contained in its instrument of approval of the Convention deposited on 11 September 2009 that "[i]n accordance with Article 3, paragraph 1, of the Convention, the Government of Norway declares that communication with the reigning Family and its Household shall also be included among the possible limitations." The AIG notes that this declaration is in line with Article 20 of the Convention.

29. Under §27 of the Freedom Information Act, the King may, by regulation to be made when there are particularly weighty reasons for doing so, provide for exemption from access in respect of journals and all documents in types of cases where exemption from access may or shall be made in respect of the great majority of documents. According to the Party, exemptions may be made in respect of:

- archived documents because they are in such a shape [condition] that copies cannot be made and access cannot be given to the originals; more specifically, because it would be unreasonably

[7] AIG/Inf(2023)18REV

demanding for the agency to find the documents or to ensure that they are not given out when they are subject to duty of confidentiality because they have not yet been organised. This exemption generally corresponds to the aim provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention.

- tenders/ quotes and minutes in cases relating to the purchasing of air services, until a choice of supplier has been made. This exemption corresponds to the aim provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention.

- documents relating to cases at the Intelligence Service or the Norwegian Police Security Service and in respect of these authorities' journals. These exemptions correspond to the aims provided in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs a and b, of the Convention.

- documents and journal posts relating to individual cases at the Mediation Board for Employee Inventions, cases at Export Finance Norway concerning loans or guarantees, or individual cases regulated by the Immigration Act, the Patient Injury Act or the Citizenship Act. The first two exemptions correspond to the aim provided in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention, while the third corresponds to the aim provided in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs f and e, of the Convention.

- journal posts relating to individual cases concerning adoption, marriage, registered partnership (the arrangement for two people of the same sex before this group was allowed to marry), separation, divorce, paternity, descent, child custody, contribution or consular help from the foreign service and individual cases regulated by the Child Protection Act, the Social Services Act, the Mental Health Protection Act or the Guardianship Act. These exemptions correspond to the aim provided in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention.[8]

30. These exemptions are considered as a consequence of the duty of confidentiality[9] which is authorised by §13 of the Freedom of Information Act or separate statutory provisions. It is noted that the Regulation by the King in the Norwegian legal system is equivalent in effect to regulation by law. These limitations are not subject to an overriding public interest test according to Article 3, paragraph 2, of the Convention.

31. The Freedom of Information Act does not lay down principles for public authorities to carry out a harm test before deciding on a request for access to official documents in accordance with the first part of Article 3,

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

paragraph 2, of the Convention. The Party has submitted that the underlying principle of the Act is, however, that access may be refused only when disclosure of the requested document could harm the interest protected by the exemptions explained above. Some of the provisions regarding the exemptions contain a condition that is formulated as a "requirement of damage or harm" while some other presume the risk of harm. Based on this information, the AIG considers that the authority dealing with a request for access to official documents does not automatically apply the exemption provisions but assesses the harm to the interest pursued by those provisions. From that perspective, the AIG is satisfied that the Freedom of Information Act containing provisions which limit access to official documents meet the requirement of the harm test of Article 3, paragraph 2, of the Convention.

32. In cases when access exemptions apply, public authorities shall consider allowing full or partial access; they should allow access to official documents if the public interest in access outweighs the need for exemption (§11). The overriding public interest test applies to all exemptions set out in the Freedom of Information Act, save for any exemptions made in other laws regarding information that is subject to a duty of confidentiality pursuant to §13 of the Act. As this leaves room for the authority's discretion to not release the requested information, it is not fully in line with the overriding public interest principle enshrined in Article 3, paragraph 2, of the Convention.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

33. An applicant is not required to provide any reason in order to obtain access to an official document. §7 of the Freedom of Information Act which provides that the information may be used for any purpose unless such use is prohibited by other legislation or infringes the rights of a third party is considered by the AIG as not raising questions because it does not constitute a legal basis for refusal.

34. Under the Freedom of Information Act, it is possible to require information anonymously. Requests for access may be made orally or in writing. All requests for access, with the exception of those concerning a journal or similar register, "must relate to a specific case or within reasonable limits to cases of a specific type" (§28). The wording of the Act does not make it apparent that a request may be only referring to a particular document.

35. These provisions are in line with Article 4 of the Convention.

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

36. The Freedom of Information Act does not place an obligation on public authorities to help the requester to identify the requested official document. Nevertheless, they are obliged under the Public Administration Act (§11) to provide guidance in all dealings with the public, which in practice includes an obligation to help the applicant, within reasonable limits, to identify the requested document. While in principle this provision seems to be in line with Article 5, paragraph 1, of the Convention it appears that it does not apply to judicial authorities as regards their administrative functions as well as other legal entities which fall within the scope of the Act.

37. In principle, the public authority that receives a request for access considers it (§29). According to §11(4) of the Public Administration Act, the public authority receiving the request should direct the applicant where to submit the request for access. Also, the second part of §29 seems to suggest that in certain cases, as determined in regulations made by the King, only specific public authorities will be competent to deal with requests for access to official documents. The Party has explained that the only regulation issued under this provision was the one establishing a commission to review and assess the management of the Covid-19 pandemic to decide that requests for access to documents that the commission had received from any agency should be handled by that agency. The commission no longer exists.[10] These provisions are in line with Article 5, paragraph 2, of the Convention.

38. The principle that comparable requests for access are dealt without discrimination and that no agreement may be made to grant any person an exclusive right to information is set out in §6 of the Freedom of Information Act. However, this does not prevent the conclusion of agreements granting any person exclusive rights where this is necessary for the provision of a service in the public interest. Agreements should be made public, and their rationale should be reviewed every three years. No agreement may be concluded on exclusive rights regarding information to which the public has a statutory right of access pursuant to law or regulation. The AIG notes that these agreements are concerned with making information re-usable for commercial or non-commercial purposes and §6 safeguards the right of access to official documents in accordance with the guarantees of the Freedom of Information Act. These provisions are in line with Article 5, paragraph 3, of the Convention.

[10] AIG/Inf(2023)18REV

39. Requests for information must be decided without undue delay (§29). The Party reports that according to the preparatory works of the Freedom of Information Act, this means that an administrative agency must decide on the request as soon as practically possible, preferably on the same day as the request was made, and normally no later than three working days after the request was made. Failure by the public authority to reply to a request for access within five working days of its receipt shall be regarded as refusal which may be appealed to the public authority that is immediately superior to the one making the decision (§32). This rule does not apply to information that is subject to a duty of confidentiality pursuant to §13 when its disclosure would involve a request for consent by the concerned person or a request for declassification to another public authority (§32). These provisions are in line with the standards of Article 5, paragraph 4, of the Convention on the promptness of dealing with access requests and the reasonableness of the time limit for making, communicating, and executing a decision on them.

40. Although the Freedom of Information Act does not specifically provide for refusal of access on the administrative grounds set out in Article 5, paragraph 5, of the Convention, the Party reports that if a request for access remains too vague to allow the official document to be identified despite the assistance from the administrative agency, the request may be refused.

41. A refusal of a request for access to information must be in writing (§31). The public authority is required to indicate the section on which the refusal was based, and where refusal is based on a duty of confidentiality, the agency shall also refer to the section imposing the relevant duty of confidentiality. Where refusal is based on regulations, the agency must state this and indicate the item in the regulations on which the refusal is based. A person whose request for access has been refused, may within three weeks request further justification for the refusal in which the main considerations that were decisive for the refusal are to be mentioned (§31). These provisions are in line with Article 5, paragraph 6, of the Convention.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

42. The Freedom Information Act does not provide a possibility for the applicant to choose whether to inspect the original or a copy or to receive a copy of the requested document, pursuant to the right to choose the form of access as per Article 6, paragraph 1, of the Convention. The public authority decides on the form of access, while the applicant may request either a paper copy or an electronic copy. The Party has explained that inspections of original documents are very often considered as being not possible or reasonable, given that, since 2010, archives of the state are generally digital

and that there is no access to the premises of public authorities.[11]

43. The King may make regulations providing that the right to an electronic copy does not apply to documents to which a third party has intellectual property rights, and to documents where this is required on conservation grounds (§30). This provision does not restrict the right of access but only the form of access to electronic documents. The public authority should accommodate such preferences whenever possible. However, when this is impractical or impossible, an authority may be justified in refusing to provide a copy of the document if, for example, the technical facilities are not available, of if this would entail unreasonable additional costs, or if, according to national legislation, intellectual property rights might be infringed (explanatory report of the Convention, §54). This provision is in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention.

44. The Freedom of Information Act (§12) implies that where exemptions apply to parts of an official document the remainder of the information will be made accessible unless it would give a clearly misleading picture of the content, it would be unreasonably demanding for the authority to separate the different parts of the document from each other, or the exempted information constitutes the most essential part of the document. This provision is in line with Article 6, paragraph 2, of the Convention.

45. Where the requested information is publicly available the public authority does not provide a copy of the document containing it (§30).

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

46. The Freedom of Information Act provides that fees may be charged only when authorised by regulations of the King concerning payment for transcripts, printouts or copies.

47. The rates of payment, when applicable, shall be such that the total income does not exceed the actual costs of copying and dispatching documents (§8(1) (2)). Under these Regulations, public authorities may charge a fee of 1 NOK (€0.087) for each sheet of paper above 100 and for the cost of shipping paper copies. It may also charge the costs of making copies of documents when the applicant asks for paper copies in an unusual format or higher quality than usual, or other kinds of copies than paper.

[11] AIG/Inf(2024)06

48. A fee may be charged for information that is produced or processed only because an external party needs it, or for geodata maps and information relating to real estate. In these cases, the fees must not exceed the actual costs of collecting, producing, reproducing and disseminating information, together with a reasonable return on investment. If a public authority's business is commercially based or it finances its business completely or partly, a fee may be charged for access to its information if it is decided that payment of information shall be part of the public authority's income. The fee must not exceed the actual costs of collecting, producing, reproducing, and disseminating information, together with a reasonable return on investment. Archives may charge a fee for transcriptions, prints and copies of their documents according to the rates decided by the Ministry of Culture Equality. Archives, libraries and museums may also charge a fee for some of the actual costs relating to licenses and preservations.[12]

49. These provisions meet the requirements of Article 7 of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

50. Decisions denying access to the requested information as well as failure to respond within five working days may be appealed to the public authority that is immediately superior to the one making the decision (§32). Decisions of a municipality may be appealed to the County Governor. The King may make regulations determining the body which shall be the appellate instance in respect of certain decisions. For example, in the case of an independent state agency, the appellate instance is a ministry or an agency having administrative responsibility; in the case of a legal person in which the state has equity control, the appellate instance is the state agency which manages this equity share or elects members in the highest body of the legal person; in the case of a legal person over which county or municipal authorities have equity control, the appellate instance is the county governor.

51. The public authority deciding on the appeal shall do so without undue delay (§32).

52. The applicant may also bring a case before the courts for a judicial review of a decision denying access to the requested information. The courts can overturn decisions made by administrative bodies. As there have been very few cases before the courts, the Party estimates that it is difficult to provide any average time for the procedures which depend on how many documents the refusal concerns. A fee is charged for the processing of an appeal by the courts, which the Party reports that it depends on the number of days in court. A court fee of NOK 6215 (appx. €540) is applied for one day

[12] AIG/Inf(2023)18REV

in a district or city court. As a main rule, the Party who loses the case bears the costs, including the fee paid to the court.

53. The AIG considers that the requirements of Article 8 of the Convention are met.

X. Article 9 – Complementary measures

54. The Party reports that the Norwegian public is relatively familiar with the right of access to official documents and how it may be exercised given the fact that the first act concerning this right was passed in 1970.

55. The Public Administration Act has put in place a general duty to provide guidance to natural and legal persons, which includes the duty to give advice and guidance on how to exercise the right of access to official documents.

56. Public authorities derive guidance on the application of legislation from opinions of the Legislation Department of the Ministry of Justice and from statements by the Parliamentary Ombudsman. The case-law of courts is very limited.

57. Several administrative agencies have published information on how to access information on the website of the respective authority. The Ministry of Justice and Public Security has issued guidelines on the interpretation and application of the Freedom of Information Act in order to provide the public with further information on the right to access to official documents and ensure that administrative agencies understand their obligations under the Act and implement it correctly.

58. Public authorities are obliged to keep a journal pursuant to the rules of the Norwegian Archives Act and associated regulations (Freedom of Information Act §10), which regulate management and storage of official documents. The journal contains case documents received by or submitted to an administrative agency, in addition to some internal documents the agency itself has drawn up. The purpose of the journal is to lead to an open and transparent public administration, and thereby strengthen the right to freedom of information. The Archives Act and the associated regulations contain detailed rules on the preservation of documents, including which documents to preserve and the method of preservation, and provisions regarding the disposal of official documents.

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

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

60. Public authorities may publish documents online on their own initiative (§10). The Party reports that ministries publish a wide range of documents on the Government's website, from legislative products to consultation responses. A number of municipalities also publish an extensive collection of documents, ranging from building applications to reports from political meetings. Many municipalities publish their journals or similar registers as well. The Office of the Prime Minister, ministries, several state directorates and state supervisory authorities, and the County Governors are required to publish their journal on the internet where the public can search, including anonymously, archived mail and documents in the journals.

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

XII. Conclusions and recommendations

62. The provisions of the Freedom of Information Act implement the minimum requirements of Article 1, paragraph 2, a, i, of the Convention.

63. While the definition of official documents contained in the Freedom of Information Act is generally in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, the AIG considers the qualification contained in §4, second paragraph of the Act – that official documents are those which relate to a public authority's area of responsibility or activities may unduly restrict the scope of the Freedom of Information Act. The AIG recommends that Norway reconsiders this qualification. The AIG notes that a number of preparatory/ working documents are excluded from the scope of application of the Freedom of Information Act and recalls that it will adopt a final position on the concept of "drawn up" provided for in Article 1, paragraph 2, of the Convention after completion of its baseline evaluation round.

64. The AIG considers that the requirements of Article 2, paragraph 1, of the Convention are met.

65. The limitations of the right of access provided for in §§17-26 of the Freedom of Information Act correspond to those envisaged by Article 3, paragraph 1, of the Convention. Notably those laid down in:

- §17, save for the exemption concerning the travel itinerary of the Royal Family, correspond to the legitimate aims provided for in the second paragraph of Article 3, paragraph 1, of the Convention;

- §18 correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;

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

- §§20 and 21 correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;

- §23, correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs g and h, of the Convention;

- §24, 2nd paragraph correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;

- §24, 3rd paragraph correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph c, of the Convention;

- §§25 and 26 correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention.

66. The AIG notes that the application of §14, §15 and §16 of the Freedom of Information Act, which provide for limitations of access to public authorities' internal documents, combined with the application of §4(2) and §5(1) of the Freedom of Information Act, which exempt non-final documents from its scope of application, could potentially have the effect of restricting access to a wide range of working and final documents. The AIG recalls that it will adopt a final position on the concept of "drawn up" provided for in Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention after completion of its baseline evaluation round.

67. The AIG considers that §22 of the Freedom of Information Act allows a wide margin of discretion to public authorities to identify and interpret which information should be protected by the exemptions. This is not in line with Article 3, paragraph 1, of the Convention which requires that the limitations shall be set down precisely in law.

68. The AIG is satisfied that the harm-test principle required by Article 3, paragraph 2 of the Convention, is guaranteed by the Freedom of Information Act. The duty to consider allowing full or partial access as provided for in §11 of the Freedom of Information leaves room for the authority's discretion to not release the requested information and is, therefore, not fully in line with the overriding public interest principle enshrined in Article 3, paragraph 2, of the Convention.

69. The limitations relating to the duty of confidentiality provided for in §13 of the Freedom of Information Act appear to be absolute in nature. They are concerned with extremely sensitive information and are kept to a minimum. They are in line with the requirements of Article 3, paragraph 2 of the Convention.

70. The AIG considers that the requirements and principles of Articles 4, 5, 6, 7 and 8 of the Convention are sufficiently guaranteed in the Freedom of Information Act.

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

(Version française)

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205, ci-après « la Convention ») est entrée en vigueur le 1er décembre 2020. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.

2. La Convention prévoit des obligations minimales pour ses Parties portant sur l'étendue du droit d'accès aux documents publics à leur demande, l'équilibre entre la protection de l'intérêt public en matière de transparence et la protection d'autres droits et intérêts légitimes, les procédures de traitement d'une demande d'accès et le réexamen des décisions. Elle définit également d'autres mesures visant à assurer la transparence des activités des autorités publiques, dont celles portant sur la gestion des documents et la publication de documents publics à l'initiative des autorités.

3. Son mécanisme de suivi qui se compose Groupe Accès à l'Information du Conseil de l'Europe (« l'AIG ») et de la Consultation des Parties, représente une importante valeur ajoutée à la Convention. L'AIG est composé d'un minimum de 10 et d'un maximum de 15 experts indépendants et impartiaux désignés sur la base de leur expertise reconnue dans le domaine de l'accès aux documents publics. Le 31 mars 2022, la Consultation des Parties a élu 10 membres pour une période de quatre ans, renouvelable une fois. L'AIG a pour mission de suivre la mise en œuvre de la Convention par les Parties, notamment en se prononçant sur l'adéquation des mesures en droit et en pratique prises par les Parties afin de donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention.

4. Ce rapport fait partie de l'évaluation de référence réalisée par l'AIG sur la base du rapport soumis par la Norvège 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 à la Norvège 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 officiels, à savoir la loi sur la liberté de l'information. 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 la liberté de l'information (§2) s'applique aux autorités de l'État, des circonscriptions et des municipalités, aux autorités judiciaires et aux agences publiques en leur qualité d'agences d'administration de la justice, en ce qui concerne leurs fonctions administratives.

8. Elle s'applique également à toute personne morale lorsqu'elle prend des décisions individuelles ou émet des règlements, ce qui est conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, 3, de la Convention. En outre, la loi s'applique à toute personne morale indépendante pour laquelle les autorités de l'État, des circonscriptions et des municipalités contrôlent, en vertu de leurs participations, plus de la moitié des voix des organes de direction de la personne, ou pour laquelle elles ont directement ou indirectement le droit d'élire plus de la moitié des membres de ces organes. Lorsque cette personne morale indépendante est en concurrence directe avec des personnes morales privées dans les mêmes conditions que ces dernières, la loi ne s'applique pas. Il convient de noter que l'extension du droit d'accès à ces entités va au-delà des exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéas a, i, 3 et a, ii, 3.

9. Le Parlement, le Bureau de l'Auditeur général[13] et l'ombudsman parlementaire pour le contrôle de l'administration publique ont leurs propres règles distinctes en matière d'accès aux documents publics. La Partie indique que ces règles sont conformes à la loi sur la liberté de l'information et qu'elles couvrent les fonctions administratives de ces organes. Les règles du Parlement ne s'appliquent pas directement aux membres du Parlement et aux groupes parlementaires, ni à certains documents concernant les affaires budgétaires et administratives internes des organes de contrôle indépendants du Parlement. L'accès aux documents relatifs à une affaire que le Bureau de l'Auditeur général envisage de soumettre au Parlement peut être accordé soit après que l'affaire a été reçue par le Parlement, soit lorsqu'elle ne lui est pas soumise après sa clôture. Certaines obligations de confidentialité s'appliquent aux documents préparés par l'ombudsman parlementaire pour le contrôle de l'administration publique ou aux plaintes qu'il traite.

10. Les dispositions de la loi sur la liberté de l'information mettent en œuvre les exigences minimales de l'article 1, paragraphe 2, a, i, de la Convention.

La définition des documents publics

11. Les documents, journaux et registres de toutes les entités auxquelles s'applique la loi sur la liberté de l'information sont accessibles conformément à ses dispositions (§3). Le terme « document » désigne toute quantité logiquement limitée d'informations conservées sur un support en vue d'une lecture, d'une écoute, d'une présentation ou d'une transmission ultérieures ou autres (§4, premier alinéa).

12. Les documents portant sur des affaires sont des documents qui ont été reçus ou soumis à une agence administrative ou qui ont été rédigés par l'agence elle-même, et qui se rapportent au domaine de compétence ou aux activités de cette agence. Un document est considéré comme « rédigé » par l'agence elle-même soit lorsqu'il a été expédié par l'agence, soit, dans le cas contraire, lorsqu'il a été finalisé (§4, deuxième alinéa).

13. Une autorité publique peut décider de différer l'accès aux documents après leur envoi ou leur finalisation dans un cas particulier, lorsqu'il y a des raisons de croire qu'ils donnent une impression erronée de l'affaire et que l'accès à ces documents pourrait être préjudiciable à des intérêts publics ou privés évidents (§5(1)). Selon la Partie, cette disposition est très rarement utilisée ; un exemple de son application pourrait porter sur des accusations à l'égard un·e fonctionnaire, une autre autorité publique ou des personnes

[13] La loi sur la liberté de l'information s'applique dans une certaine mesure au Bureau de l'Auditeur général.

privées, et que l'autorité publique en possession des informations a de fortes raisons de croire que les accusations sont fausses[14].

14. L'AIG note que les documents préparatoires/de travail qui ne sont pas utilisés dans un document final d'une autorité publique sont exclus du champ d'application de la loi sur la liberté de l'information. En outre, le §5(1) donne aux autorités publiques le pouvoir discrétionnaire d'exclure les documents finaux du champ d'application de la loi pendant une certaine période sur la base de leur évaluation des intérêts publics ou privés qui ne sont pas définis. L'AIG rappelle qu'elle adoptera une position définitive sur la notion de « rédigées » prévue à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention à l'issue de son cycle d'évaluation de référence.

15. La qualification du §4, deuxième alinéa, selon laquelle les documents publics sont ceux qui se rapportent au domaine de compétence ou d'activité d'une autorité publique, soulève des questions à la lumière de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. Ce dernier prévoit qu'un document public est une information enregistrée sous quelque forme que ce soit, rédigée ou reçue et détenue par les autorités publiques. La Partie a fourni des informations complémentaires indiquant que la plupart des documents qui ne seraient pas considérés comme des documents publics sont ceux visés à l'alinéa 3 du §4 de la loi sur la liberté de l'information, notamment les documents qui font partie de la collection d'une bibliothèque ou d'un musée, les documents remis par des personnes privées aux archives publiques, les journaux, revues ou autres documents similaires reçus par l'autorité publique, ou les documents reçus par un·e employé·e du service public à un titre autre que celui d'un organisme administratif[15].

16. L'AIG note que la définition des documents publics contenue dans l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, ne contient pas de définition similaire à celle du §4, premier alinéa de la loi sur la liberté de l'information. Cette définition peut être interprétée comme limitant indûment le champ d'application de la loi sur la liberté de l'information et n'est donc pas pleinement conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention. L'AIG recommande à la Norvège de reconsidérer cette définition.

[14] AIG/Inf(2023)18REV
[15] AIG/Inf(2024)06

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

17. La Constitution norvégienne (article 100) garantit que « chacun a le droit d'accéder aux documents de l'État et des municipalités et de suivre les procédures des cours et des organes démocratiquement élus. Des limitations à ce droit peuvent être prescrites par la loi pour protéger la vie privée de l'individu ou pour d'autres raisons importantes ».

18. La loi sur la liberté de l'information, qui régit l'exercice du droit d'accès à la plupart des autorités publiques, stipule que son objectif est de « faciliter une administration publique ouverte et transparente, et de renforcer ainsi la liberté d'information et d'expression, la participation démocratique, les garanties juridiques pour l'individu, la confiance dans les autorités publiques et le contrôle par le public. La loi facilite également la réutilisation des informations publiques ».

19. Les personnes physiques et morales, les autorités publiques et les ressortissant·es étrangers et étrangères jouissent du droit d'accès à l'information en vertu de la loi sur la liberté de l'information, sans discrimination (§6). Les informations peuvent être utilisées à toutes fins, sauf si cette utilisation est interdite par une autre législation ou si elle porte atteinte aux droits d'une tierce personne (§7).

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

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

21. Si le principe général de la loi sur la liberté de l'information vise à ce que les documents[16], les journaux et les registres similaires d'une agence administrative soient publics, le droit d'accès est soumis à un certain nombre de restrictions qui sont réglementées principalement par cette loi.

22. Tout d'abord, les informations soumises à une obligation de confidentialité par ou en vertu de la loi sont exemptées d'accès (§13). La loi n'indique pas elle-même quelles sont les informations couvertes par cette disposition. La Partie signale qu'une autorité publique a l'obligation de ne pas divulguer de telles informations, à moins qu'elle n'obtienne le consentement de la personne ayant droit à la confidentialité. La Partie signale également

[16] Conformément au §4 de la loi, le terme « affaire » s'entend comme une question relative aux domaines de responsabilité de l'autorité publique.

que des dispositions relatives au devoir de confidentialité figurent dans d'autres lois visant à protéger, par exemple, la sécurité et la défense nationales, les intérêts privés ou les affaires personnelles des individus (par exemple, les informations sur la santé physique et mentale, certaines relations familiales, les affaires pénales et certaines informations concernant la situation économique), ou dans des lois s'appliquant à certains corps professionnels tels que le personnel médical, les avocat·es et les prêtres.

23. Les limitations relatives au devoir de confidentialité répondent à l'exigence de l'article 3, paragraphe 1, de la Convention, à savoir qu'elles doivent être établies précisément dans la loi. La Partie a expliqué que ces limitations sont fixées par diverses lois, notamment la loi sur l'administration publique[17]. Les intérêts protégés par ces limitations, comme l'explique la Partie, semblent correspondre aux buts légitimes énoncés à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a, f et g, de la Convention. Ces limitations semblent être absolues puisqu'elles ne sont pas soumises à un test d'intérêt public supérieur conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. L'AIG considère qu'en principe, les informations relatives à la sécurité, à la défense nationales et aux intérêts privés des personnes sont susceptibles de contenir des informations extrêmement sensibles.

24. Deuxièmement, les autorités publiques peuvent restreindre l'accès aux documents utilisés dans la préparation interne d'une affaire[18]. Il s'agit notamment des documents rédigés par l'autorité publique qui ne contiennent pas de décision finale sur une affaire (§14), des documents obtenus auprès d'une agence subordonnée ou d'un autre ministère lorsque cela est jugé nécessaire pour un processus décisionnel interne approprié, des parties de documents contenant des conseils ou une évaluation de la position qu'une autorité devrait prendre sur une affaire le cas échéant, pour protéger les intérêts du gouvernement, ainsi que des avis et des procès-verbaux de réunions entre une agence supérieure et subordonnée, entre des ministères et entre une agence administrative et toute personne qui donne des conseils ou fournit une évaluation (§15). Les règles détaillées concernant l'accès aux documents internes des autorités municipales et des circonscriptions sont énoncées au §16 de la loi. Ces restrictions poursuivent les buts légitimes énoncés à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention. L'AIG note que l'application de ces dispositions, combinée à l'application d'autres dispositions de la loi sur la liberté de l'information qui excluent les documents non définitifs de son champ d'application (voir le paragraphe 14 du présent rapport), pourrait potentiellement avoir pour effet de restreindre l'accès à un large éventail de documents de travail et de documents définitifs. L'AIG rappelle qu'il adoptera une position définitive sur la notion de « rédigées » prévue à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention à l'issue de son cycle d'évaluation de référence.

[17] AIG/Inf(2024)06.
[18] Conformément au §4 de la loi, le terme « affaire » s'entend comme une question relative aux domaines de responsabilité de l'autorité publique.

25. Troisièmement, les §§17 à 26 de la loi sur la liberté de l'information énoncent un certain nombre d'exemptions que l'autorité publique peut appliquer.

26. Les motifs d'exemption prévus au :

- §17, à l'exception de la dérogation concernant l'itinéraire de voyage de la famille royale, correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la Convention ;

- §18 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;

- §19 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention ;

- Les §§ 20 et 21 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;

- §23, correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas g et h, de la Convention ;

- §24, 2e alinéa correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;

- §24, 3e alinéa correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;

- Les §§ 25 et 26 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention.

27. Conformément au §22 de la loi sur la liberté de l'information, des exemptions d'accès peuvent être accordées pour les documents élaborés par un ministère et portant sur des questions budgétaires, ainsi que pour les informations relatives aux allocations budgétaires préliminaires établies par le gouvernement ou un ministère dans des documents émanant d'organes et d'agences subordonnés, de la Cour Royale, de l'Administration des cours nationales et du Parlement Sami. Cette disposition de la loi n'indique pas quels types d'informations sont protégés. Selon la Partie, ces exemptions correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas g, h et k, de la Convention[19]. L'AIG considère que cette disposition donne aux autorités publiques une large marge d'appréciation pour identifier et interpréter les informations qui doivent être protégées par les exceptions. Cela n'est pas conforme à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention, qui exige que les limitations soient fixées avec précision par la loi.

[19] AIG/Inf(2023)18REV

28. Enfin, il convient de noter que la Norvège a fait une déclaration contenue dans son instrument d'approbation de la Convention déposé le 11 septembre 2009, selon laquelle « conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention, le Gouvernement de la Norvège déclare que les communications avec la famille régnante et sa maison sont également incluses parmi les limitations possibles ». L'AIG note que cette déclaration est conforme à l'article 20 de la Convention.

29. En vertu du §27 de la loi sur la liberté de l'information, le Roi peut, pour des raisons particulièrement graves, prévoir par règlement une dérogation à l'accès aux journaux et à tous les documents dans des types de cas où la dérogation à l'accès peut ou doit être accordée pour la grande majorité des documents. Selon la Partie, des exemptions peuvent être accordées pour :

- les documents archivés parce qu'ils sont dans un état tel qu'il est impossible d'en faire des copies et de donner accès aux originaux ; plus précisément, parce qu'il serait déraisonnablement exigeant pour l'agence de trouver les documents ou de veiller à ce qu'ils ne soient pas communiqués alors qu'ils sont soumis à un devoir de confidentialité parce qu'ils n'ont pas encore été classés. Cette dérogation correspond généralement à l'objectif prévu à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention.

- les offres/ devis et les procès-verbaux dans les cas relatifs à l'achat de services aériens, jusqu'à la confirmation du choix du fournisseur. Cette exemption correspond à l'objectif prévu à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention.

- les documents relatifs aux affaires traitées par le service de renseignement ou le service de sécurité de la police norvégienne, ainsi que les journaux de ces autorités. Ces exemptions correspondent aux objectifs prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas a et b, de la Convention.

- les documents et les articles de journaux relatifs à des cas individuels devant la commission de médiation pour les inventions d'employé·es, à des affaires relative à *Export Finance Norway* concernant des prêts ou des garanties, ou à des cas individuels régis par la loi sur l'immigration, la loi sur les lésions corporelles ou la loi sur la citoyenneté. Les deux premières exemptions correspondent à l'objectif prévu à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention, tandis que la troisième correspond à l'objectif prévu à l'article 3, paragraphe 1, alinéas f et e, de la Convention.

- les articles de journaux relatifs à des cas individuels concernant l'adoption, le mariage, le partenariat enregistré (l'arrangement entre deux personnes du même sexe avant que ce groupe ne soit autorisé

à se marier), la séparation, le divorce, la paternité, la filiation, la garde des enfants, la contribution ou l'aide consulaire du service extérieur et les cas individuels régis par la loi sur la protection de l'enfance, la loi sur les services sociaux, la loi sur la protection de la santé mentale ou la loi sur les tutelles. Ces exemptions correspondent à l'objectif prévu à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention[20].

30. Ces exemptions sont considérées comme une conséquence de l'obligation de confidentialité[21], autorisée par le §13 de la loi sur la liberté de l'information ou par d'autres dispositions légales. Il convient de noter que, dans le système juridique norvégien, le règlement du Roi a force de loi. Ces limitations ne sont pas soumises à un test d'intérêt public supérieur conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

31. La loi sur la liberté de l'information n'établit pas de principes permettant aux autorités publiques de procéder à un test de préjudice avant de se prononcer sur une demande d'accès à des documents publics, conformément à la première partie de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. La Partie a fait valoir que le principe sous-jacent de la loi est, cependant, que l'accès ne peut être refusé que lorsque la divulgation du document demandé pourrait nuire à l'intérêt protégé par les exemptions mentionnées ci-dessus. Certaines des dispositions relatives aux exceptions contiennent une condition qui est formulée comme une « exigence de dommage ou de préjudice », tandis que d'autres présument le risque de préjudice. Sur la base de ces informations, l'AIG considère que l'autorité qui traite une demande d'accès à des documents publics n'applique pas automatiquement les dispositions d'exemption mais évalue le préjudice causé à l'intérêt poursuivi par ces dispositions. De ce point de vue, l'AIG est convaincu que la loi sur la liberté de l'information contenant des dispositions qui limitent l'accès aux documents publics répond à l'exigence du test de préjudice de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

32. Dans les cas où des exemptions d'accès s'appliquent, les autorités publiques doivent envisager d'autoriser un accès total ou partiel ; elles doivent autoriser l'accès aux documents publics si l'intérêt public de l'accès l'emporte sur la nécessité d'exemption (§11). Le test d'intérêt public supérieur s'applique à toutes les exemptions prévues par la loi sur la liberté de l'information, à l'exception de celles prévues par d'autres lois concernant les informations soumises à un devoir de confidentialité conformément au §13 de la loi. Étant donné que cette disposition laisse à l'autorité la possibilité de ne pas divulguer les informations demandées, elle n'est pas entièrement conforme au principe de l'intérêt public supérieur énoncé à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

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

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

33. Une personne demandeuse n'est pas tenue de fournir une raison quelconque pour obtenir l'accès à un document public. Le §7 de la loi sur la liberté de l'information, qui prévoit que les informations peuvent être utilisées à toutes fins, sauf si cette utilisation est interdite par une autre législation ou si elle porte atteinte aux droits d'un tiers, est considéré par l'AIG comme ne soulevant pas de questions, car il ne constitue pas une base juridique de refus.

34. En vertu de la loi sur la liberté de l'information, il est possible de demander des informations de manière anonyme. Les demandes d'accès peuvent être faites oralement ou par écrit. Toutes les demandes d'accès, à l'exception de celles concernant un journal ou un registre similaire, « doivent se rapporter à un cas spécifique ou, dans des limites raisonnables, à des cas d'un type spécifique » (§28). Le libellé de la loi n'indique pas qu'une demande ne peut porter que sur un document particulier.

35. Ces dispositions sont conformes à l'article 4 de la Convention.

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

36. La loi sur la liberté de l'information n'oblige pas les autorités publiques à aider la personne demandeuse à identifier le document public demandé. Néanmoins, elles sont tenues, en vertu de la loi sur l'administration publique (§11), de fournir des conseils dans toutes leurs relations avec le public, ce qui, dans la pratique, inclut l'obligation d'aider la personne demandeuse, dans des limites raisonnables, à identifier le document demandé. Si, en principe, cette disposition semble conforme à l'article 5, paragraphe 1, de la Convention, il apparaît qu'elle ne s'applique pas aux autorités judiciaires en ce qui concerne leurs fonctions administratives, ni aux autres entités juridiques qui entrent dans le champ d'application de la loi.

37. En principe, l'autorité publique qui reçoit une demande d'accès l'examine (§29). Conformément au §11(4) de la loi sur l'administration publique, l'autorité publique qui reçoit la demande doit indiquer à la personne demandeuse où elle doit présenter sa demande d'accès. En outre, la deuxième partie du §29 semble suggérer que dans certains cas, déterminés par des règlements établis par le Roi, seules des autorités publiques spécifiques seront compétentes pour traiter les demandes d'accès aux documents publics. La Partie a expliqué que le seul règlement pris en vertu

de cette disposition était celui qui établissait une commission chargée d'examiner et d'évaluer la gestion de la pandémie de Covid-19 pour décider que les demandes d'accès aux documents que la commission avait reçues d'un organisme quelconque devaient être traitées par cet organisme. Cette commission n'existe plus[22]. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention.

38. Le principe selon lequel les demandes d'accès comparables sont traitées sans discrimination et qu'aucun accord ne peut être conclu pour accorder à quiconque un droit exclusif à l'information est énoncé au §6 de la loi sur la liberté de l'information. Toutefois, cela n'empêche pas la conclusion d'accords accordant à toute personne des droits exclusifs lorsque cela est nécessaire pour la fourniture d'un service dans l'intérêt public. Les accords doivent être rendus publics et leur raison d'être doit être réexaminée tous les trois ans. Aucun accord ne peut être conclu sur des droits exclusifs concernant des informations auxquelles le public a un droit d'accès légal en vertu d'une loi ou d'un règlement. L'AIG note que ces accords visent à rendre l'information réutilisable à des fins commerciales ou non commerciales et que le §6 préserve le droit d'accès aux documents publics, conformément aux garanties de la loi sur la liberté de l'information. Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention.

39. Les demandes d'information doivent être traitées sans retard excessif (§29). La Partie signale que, selon les travaux préparatoires de la loi sur la liberté de l'information, cela signifie qu'un organisme administratif doit statuer sur la demande dès que possible, de préférence le jour même de la demande, et normalement au plus tard dans les trois jours ouvrables suivant la demande. L'absence de réponse de l'autorité publique à une demande d'accès dans les cinq jours ouvrables suivant sa réception est considérée comme un refus qui peut faire l'objet d'un recours auprès de l'autorité publique supérieure à celle qui a pris la décision (§32). Cette règle ne s'applique pas aux informations soumises à un devoir de confidentialité en vertu du §13, lorsque leur divulgation impliquerait une demande de consentement de la personne concernée ou une demande de déclassification auprès d'une autre autorité publique (§32). Ces dispositions sont conformes aux normes de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention concernant la rapidité de traitement des demandes d'accès et le caractère raisonnable du délai pour prendre, communiquer et exécuter une décision à leur sujet.

40. Bien que la loi sur la liberté de l'information ne prévoie pas expressément le refus d'accès pour les motifs administratifs énoncés à l'article 5, paragraphe 5, de la Convention, la Partie signale que si une demande d'accès reste trop vague pour permettre d'identifier le document public malgré l'assistance de l'agence administrative, la demande peut être refusée.

[22] AIG/Inf(2023)18REV

41. Le refus d'une demande d'accès à l'information doit se faire par écrit (§31). L'autorité publique est tenue d'indiquer partie sur laquelle le refus est fondé et, lorsque le refus est fondé sur une obligation de confidentialité, l'agence doit également faire référence à la partie imposant l'obligation de confidentialité en question. Lorsque le refus est fondé sur des dispositions réglementaires, l'agence doit le mentionner et indiquer les dispositions réglementaires sur lesquelles le refus est fondé. Une personne dont la demande d'accès a été refusée peut, dans un délai de trois semaines, demander une explication complémentaire sur le refus, dans laquelle les principales arguments qui ont été déterminants pour le refus doivent être mentionnés (§31). Ces dispositions sont conformes à l'article 5, paragraphe 6, de la Convention.

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

42. La loi sur la liberté de l'information ne prévoit pas la possibilité pour la personne demandeuse de choisir de consulter l'original ou une copie, ou de recevoir une copie du document demandé, conformément au droit de choisir la forme d'accès prévu à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention. L'autorité publique décide de la forme d'accès, tandis que la personne demandeuse peut demander une copie papier ou une copie électronique. La Partie a expliqué que les consultations des documents originaux sont très souvent considérées comme n'étant pas possibles ou raisonnables, étant donné que, depuis 2010, les archives de l'État sont généralement numériques et qu'il n'y a pas d'accès aux locaux des autorités publiques[23].

43. Le Roi peut prévoir par voie réglementaire que le droit à la copie électronique ne s'applique pas aux documents sur lesquels un tiers a des droits de propriété intellectuelle, ainsi qu'aux documents dont la conservation est requise (§30). Cette disposition ne limite pas le droit d'accès mais uniquement la forme d'accès aux documents électroniques. L'autorité publique doit tenir compte de ces préférences dans la mesure du possible. Toutefois, lorsque cela est irréalisable ou impossible, il peut être justifié que l'autorité publique refuse de donner copie du document par exemple si les équipements techniques ne sont pas disponibles, ou si cette forme d'accès devait entraîner un accroissement déraisonnable des coûts, ou encore si elle peut porter atteinte, en vertu du droit national, aux droits de la propriété intellectuelle (voir le Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 54). Cette disposition est conforme à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.

[23] AIG/Inf(2024)06

44. La loi sur la liberté de l'information (§12) implique que lorsque des occultations s'appliquent à des parties d'un document public, le reste de l'information sera rendu accessible, sauf si cela donne une image clairement trompeuse du contenu, s'il est déraisonnablement exigeant pour l'autorité de séparer les différentes parties du document les unes des autres, ou si l'information occultée constitue la partie la plus essentielle du document. Cette disposition est conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

45. Lorsque les informations demandées sont accessibles au public, l'autorité publique ne fournit pas de copie du document qui les contient (§30).

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

46. La loi sur la liberté de l'information prévoit que des redevances ne peuvent être perçues que si elles sont autorisées par un règlement du Roi concernant le paiement des transcriptions, des impressions ou des copies.

47. Les frais, lorsqu'ils sont applicables, doivent être tels que le revenu total ne dépasse pas les coûts réels de copie et d'expédition des documents (§8(1) (2)). En vertu de ce règlement, les autorités publiques peuvent percevoir une redevance de 1 NOK (0,087 €) pour chaque feuille de papier au-delà de 100 pages, et pour les frais d'expédition des copies papier. Elles peuvent également facturer les frais de reproduction des documents lorsque la personne demandeuse sollicite des copies papier d'un format inhabituel ou d'une qualité supérieure à la normale, ou d'autres types de copies que celles sur papier.

48. Une redevance peut être perçue pour les informations qui sont produites ou traitées uniquement parce qu'un tiers en a besoin, ou pour les cartes de données géographiques et les informations relatives aux biens immobiliers. Dans ces cas, les redevances ne doivent pas dépasser les coûts réels de la collecte, de la production, de la reproduction et de la diffusion de l'information, ainsi qu'un retour sur investissement raisonnable. Si l'activité d'une autorité publique est de nature commerciale ou si elle finance entièrement ou partiellement son activité, une redevance peut être perçue pour l'accès à ses informations s'il est décidé que le paiement de l'information fait partie des revenus de l'autorité publique. La redevance ne doit pas dépasser les coûts réels de collecte, de production, de reproduction et de diffusion de l'information, ainsi qu'un retour sur investissement raisonnable. Les archives peuvent percevoir une redevance pour la transcription, l'impression et la copie de leurs documents, conformément aux tarifs fixés par le ministère de la Culture, de l'Égalité des chances et de l'Éducation. Les archives, les bibliothèques et les musées peuvent

également percevoir une redevance pour certains des coûts réels liés aux licences et à la conservation[24].

49. Ces dispositions répondent aux exigences de l'article 7 de la Convention.

IX. Article 8 - Procédure de revision

50. Les décisions refusant l'accès aux informations demandées ainsi que l'absence de réponse dans un délai de cinq jours ouvrables peuvent faire l'objet d'un recours auprès de l'autorité publique immédiatement supérieure à celle qui a pris la décision (§32). Les décisions d'une commune peuvent faire l'objet d'un recours auprès du gouverneur du comté. Le Roi peut prendre des règlements déterminant l'instance de recours pour certaines décisions. Par exemple, dans le cas d'une agence indépendante de l'État, l'instance d'appel est un ministère ou une agence ayant une responsabilité administrative ; dans le cas d'une personne morale dans laquelle l'État détient une participation, l'instance d'appel est l'agence de l'État qui gère cette participation ou qui élit les membres de l'organe suprême de la personne morale ; dans le cas d'une personne morale sur laquelle les autorités de la circonscription ou de la commune détiennent une participation, l'instance d'appel est le gouverneur de la circonscription.

51. L'autorité publique qui statue sur le recours le fait dans les meilleurs délais (§32).

52. La personne demandeuse peut également saisir les cours pour obtenir un contrôle juridictionnel d'une décision refusant l'accès à l'information demandée. Les cours peuvent annuler les décisions prises par les organes administratifs. Comme il y a eu très peu d'affaires portées devant les cours, la Partie estime qu'il est difficile d'indiquer une durée moyenne pour les procédures, qui dépendent du nombre de documents sur lesquels porte le refus. Le traitement d'un recours par les cours est soumis à des frais qui, selon la Partie, dépendent du nombre de jours passés à la cour. Des frais de justice de 6215 NOK (environ 540 €) sont appliqués pour une journée dans une cour de circonscription ou de ville. En règle générale, la Partie qui perd le procès supporte les coûts, y compris les frais payés au tribunal.

53. L'AIG considère que les conditions de l'article 8 de la Convention sont remplies.

[24] AIG/Inf(2023)18REV

X. Article 9 - Mesures complémentaires

54. La Partie indique que le public norvégien est relativement familiarisé avec le droit d'accès aux documents publics et la manière dont il peut être exercé, étant donné que la première loi concernant ce droit a été adoptée en 1970.

55. La loi sur l'administration publique a mis en place une obligation générale de fournir des conseils aux personnes physiques et morales, ce qui inclut l'obligation de prodiguer des conseils et des orientations sur la manière d'exercer le droit d'accès aux documents publics.

56. Les autorités publiques s'appuient sur les avis du département de la législation du ministère de la Justice et sur les déclarations de l'ombudsman parlementaire pour l'application de la législation. La jurisprudence des cours est très limitée.

57. Plusieurs agences administratives ont publié des informations sur les modalités d'accès à l'information sur le site internet de l'autorité concernée. Le ministère de la Justice et de la Sécurité publique a publié des lignes directrices sur l'interprétation et l'application de la loi sur la liberté de l'information afin de fournir au public des informations complémentaires sur le droit d'accès aux documents publics et de veiller à ce que les agences administratives comprennent leurs obligations en vertu de la loi et la mettent en œuvre correctement.

58. Les autorités publiques sont tenues de tenir un journal conformément aux dispositions de la loi norvégienne sur les archives et des règlements associés (loi sur la liberté de l'information, §10), qui régissent la gestion et la conservation des documents publics. Le journal contient des documents d'affaires reçus ou soumis à une agence administrative, ainsi que certains documents internes que l'agence a elle-même rédigés. L'objectif du journal est de conduire à une administration publique ouverte et transparente, et de renforcer ainsi le droit à la liberté d'information. La loi sur les archives et les règlements associés contiennent des règles détaillées sur la conservation des documents, y compris les documents à conserver et la méthode de conservation, ainsi que des dispositions concernant l'élimination des documents publics.

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

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

60. Les autorités publiques peuvent publier des documents en ligne de leur propre initiative (§10). La Partie indique que les ministères publient un large éventail de documents sur le site internet du gouvernement, allant des produits législatifs aux réponses aux consultations. Un certain nombre de municipalités publient également un grand nombre de documents, allant des demandes de construction aux rapports de réunions politiques. De nombreuses municipalités publient également leurs journaux ou des registres similaires. Le bureau du Premier ministre, les ministères, plusieurs directions d'État et autorités de contrôle d'État, ainsi que les gouverneurs de circonscription sont tenus de publier leur journal sur internet, où le public peut effectuer des recherches, y compris anonymes, dans le courrier et les documents archivés dans les journaux.

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

XII. Conclusions et recommandations

62. Les dispositions de la loi sur la liberté de l'information mettent en œuvre les exigences minimales de l'article 1, paragraphe 2, a, i, de la Convention.

63. Bien que la définition des documents publics contenue dans la loi sur la liberté de l'information soit généralement conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, l'AIG considère que la définition contenue dans le §4, deuxième alinéa de la loi - selon laquelle les documents publics sont ceux qui se rapportent au domaine de responsabilité ou aux activités d'une autorité publique - peut restreindre le champ d'application de la loi sur la liberté de l'information. L'AIG recommande à la Norvège de reconsidérer cette définition. L'AIG note qu'un certain nombre de documents préparatoires/de travail sont exclus du champ d'application de la loi sur la liberté de l'information et rappelle qu'il adoptera une position définitive sur la notion de « rédigées » prévu à l'article 1, paragraphe 2, de la Convention à l'issue de son cycle d'évaluation de référence.

64. L'AIG considère que les conditions de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention sont remplies.

65. Les limitations du droit d'accès prévues aux §§17 à 26 de la loi sur la liberté de l'information correspondent à celles envisagées par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. Notamment celles prévues par :

- §17, à l'exception de la dérogation concernant l'itinéraire de voyage de la famille royale, correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la Convention ;

- §18 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;

- §19 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention ;

- Les §§ 20 et 21 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;

- §23, correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas g et h, de la Convention ;

- §24, 2e alinéa correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;

- §24, 3e alinéa correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa c, de la Convention ;

- Les §§ 25 et 26 correspondent aux buts légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention.

66. L'AIG note que l'application des §14, §15 et §16 de la loi sur la liberté de l'information, qui prévoient des limitations d'accès aux documents internes des autorités publiques, combinée à l'application des §4(2) et §5(1) de la loi sur la liberté de l'information, qui exemptent les documents non définitifs de son champ d'application, pourrait potentiellement avoir pour effet de restreindre l'accès à un large éventail de documents de travail et de documents définitifs. L'AIG rappelle qu'elle adoptera une position définitive sur la notion de « rédigées » prévue à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention à l'issue de son cycle d'évaluation de référence.

67. L'AIG considère que le §22 de la loi sur la liberté de l'information laisse une large marge d'appréciation aux autorités publiques pour identifier et interpréter les informations qui doivent être protégées par les occultations. Cela n'est pas conforme à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention, qui exige que les limitations soient fixées avec précision par la loi.

68. L'AIG est convaincu que le principe du test de préjudice requis par l'article 3, paragraphe 2 de la Convention, est garanti par la loi sur la liberté de l'information. L'obligation d'envisager d'autoriser un accès total ou partiel, comme le prévoit le §11 de la loi sur la liberté de l'information, laisse une marge de manœuvre à l'autorité pour ne pas divulguer les informations demandées et n'est donc pas entièrement conforme au principe de l'intérêt public supérieur consacré par l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

69. Les limitations relatives au devoir de confidentialité prévues au §13 de la loi sur la liberté de l'information semblent avoir un caractère absolu. Elles concernent des informations extrêmement sensibles et sont réduites au minimum. Elles sont conformes aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

70. L'AIG considère que les exigences et les principes des articles 4, 5, 6, 7 et 8 de la Convention sont suffisamment garantis par la loi sur la liberté de l'information.

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

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

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

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

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

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

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

PREMS 071724

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