

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

SPAIN



ESPAGNE



Baseline Evaluation Report on the
implementation of the Council of Europe
Convention on access to official documents
(CETS No. 205 –Tromsø Convention)

SPAIN



*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)*

ESPAGNE

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, December 2025
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, Décembre 2025
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	16
VI.	Article 5 – Processing of requests for access to official documents	17
VII.	Article 6 – Forms of access to official documents	21
VIII.	Article 7 – Charges for access to official documents	22
IX.	Article 8 – Review procedure	22
X.	Article 9 – Complementary measures	24
XI.	Article 10 – Documents made public at the initiative of the public authorities	25
XII.	Conclusions and recommendations	26

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	28
II.	Article 1 - Dispositions générales	29
III.	Article 2 - Droit d'accès aux documents publics	31
IV.	Article 3 - Limitations éventuelles de l'accès aux documents publics	32
V.	Article 4 - Demandes d'accès aux documents publics	40
VI.	Article 5 - Traitement des demandes d'accès aux documents publics	41
VII.	Article 6 - Formes d'accès aux documents publics	45
VIII.	Article 7 - Frais d'accès aux documents publics	46
IX.	Article 8 – Droits de recours	46
X.	Article 9 - Mesures complémentaires	48
XI.	Article 10 - Documents rendus publics à l'initiative des autorités publiques	49
XII.	Conclusions et recommandations	50

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 of 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 the Parties elected 10 members for a term of four years, renewable once. The AIG’s task is to monitor the implementation of the Convention by the Parties, notably by 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 produced by the AIG on the basis of the report submitted by Spain pursuant to Article 14, paragraph 1, of the Convention (Doc AIG/Inf(2025)04, 30 December 2024). As a first step, the Party responded to a Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (Doc. AIG(2022)01, adopted by the AIG on 17 November 2022). Another source of information for the work of the AIG is civil society, and comments were received from Access Info Europe. In the spirit of dialogue with the Parties to the Convention, the AIG requested comments from Spain on the final draft of this report, which were considered before its

adoption. This report will be published together with any further comments received by the Party after its adoption.

5. The baseline evaluation focuses on the legislative act whose main objective is to regulate the right to access official documents, that is the Law on Transparency, Access to Public Information and Good Governance¹ (hereafter “the Law on Transparency”). It does not analyse 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. Such analysis would have required additional information from the Party and an in-depth examination of numerous other laws which was not feasible in the first evaluation round carried out by the AIG covering all 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.

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

II. Article 1 – General Provisions

The meaning of public authorities

7. The Law on Transparency applies to the general State administration, the administrations of the autonomous communities and the cities of Ceuta and Melilla, the local administration (Article 2(1)(a)) and to public law entities with their own legal personality, linked to or dependent on any of the state or local administration entities (Article 2(1)(d)). It also applies to the King's Household, the Congress of Deputies, the Senate, the Constitutional Court and the General Council of the Judiciary, the Bank of Spain, the Council of State, the Ombudsman, the Court of Auditors, the Economic and Social Council and similar autonomous institutions in relation to their activities subject to administrative law (Article 2(1)(f)). The managing bodies and common services of the Spanish Social Security (Article 2(1) (b)) and public law corporations, with regard to their activities that are subject to administrative law (Article 2(1)(e)), fall under the scope

¹ Adopted on 9 December 2013.

of application of the Law on Transparency. Bodies which are registered in the State Registry of Cooperation Bodies in accordance with the Law 40/2015 on the Legal Regime in Public Sector, for example sectorial conferences or territorial coordination commissions, are subject to the Law on Transparency (Article 2(i)).

8. The Party has clarified that the Law on Transparency applies to internal governance bodies of the judiciary, such as governing chambers of high courts, the court presidents, chief judges, and judges' boards which exercise administrative functions. It has further noted that some entities which exercise administrative authority, such as sports federations when organising competitions, enforcing disciplinary measures or managing subsidies, do not fall within the scope of application of the Law on Transparency. A new law is being drafted to include them within the scope of application of the law.²

9. The AIG considers Article 2(1), sub-paragraphs, a, b, d, f, e and i, of the Law on Transparency to be generally in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, of the Convention and recommends that any amendments to the law takes fully into account the requirements of this provision of the Convention.

10. The Law on Transparency lists various independent entities falling under its scope of application. These include autonomous bodies, state agencies, public enterprise entities and public law entities which are entrusted with regulatory or supervisory functions in a specific sector or activity (Article 2(1)(c)), as well as public law entities with their own legal personality, linked to or dependent on any these entities, including public universities (Article 2(d)). Commercial companies owned by and associations set up by the entities listed in Article 2 of the Law on Transparency and public sector foundations also fall under its scope of application (Article 2(1) sub-paragraphs g, h and i). These provisions are generally in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, ii, 3 of the Convention, which is an optional provision of the Convention. It notes that Spain has not submitted a declaration under Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, ii, of the Convention, which is not obligatory.

² [AIG/Inf\(2025\)08](#)

11. Article 13 of the Law on Transparency defines the public information to which it is applicable as “the contents or documents, whatever their format or medium, which are held by any of the subjects included in the scope of application of [title I “Transparency of the Public Activity] law and which have been drawn up or acquired in the exercise of their functions”. The Party has stated in its comments that the phrase “in the exercise of their functions” excludes only activities carried out by public officials in their private capacity.³ The AIG recalls that according to Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention, “official documents” means all information recorded in any form, drawn-up or received and held by public authorities. According to the Explanatory Report to the Convention, paragraph 13, documents received by public officials as private persons and which are not connected to their duties fall outside the definition of official documents in the Convention. Taking into account the explanations of the Party, the AIG considers that the definition of public information is in line with the requirements of Article 1, paragraph 2, sub-paragraph b, of the Convention.

III. Article 2 – Right of access to official documents

12. Article 12 of the Law on Transparency guarantees the right of access to public information for all persons in accordance with Article 105.b) of the Constitution as developed by this Law. According to the Party, the referenced provision of the Constitution states that the law shall regulate citizens' access to archives and administrative records, except in matters affecting the security and defence of the State, the investigation of crimes and the privacy of individuals. The Party has explained that pursuant to administrative practice and the Transparency Council's interpretation, the right of access applies to everyone regardless of citizenship.⁴ On this basis, the AIG considers that Article 12 of the Law on Transparency complies with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

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

Limitations of access on various grounds

13. The limitation(s) set out in:

- Article 14(1)(a)(b)(c) correspond to the legitimate aims provided for Article 3, paragraph 1, sub-paragraph a, of the Convention;
- Article 14(1)(d) corresponds to the legitimate aims provided for Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention;
- Article 14(1)(e) corresponds to the legitimate aims provided for Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs c and d, of the Convention;
- Article 14(1)(f) corresponds the legitimate aims provided for to Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;
- Article 14(1)(g) corresponds to the legitimate aims provided for Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- Article 14(1)(h) corresponds the legitimate aims provided for to Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;
- Article 14(1)(i) corresponds to the legitimate aims provided for Article 3, paragraph 1, sub-paragraph h, of the Convention;
- Article 14(1)(k) corresponds to the legitimate aims provided for Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention;
- Article 14(1)(j), to the extent that it protects intellectual and industrial property, corresponds to the legitimate aims provided for Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;
- Article 14(1)(l) corresponds to the legitimate aims provided for Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention.

14. Article 14(1) (j) provides for the limitation of the right of access to information, *inter alia*, for the purpose of protecting professional secrecy. The Party has explained that this limitation stems from Article 20.1(d) of the Constitution, which states that the law shall regulate professional secrecy. The limitation applies when the law imposes confidentiality on certain professionals as does, for example, Royal Decree 1012/2022 on state attorneys. The Party notes that, depending on the context, professional secrecy falls under Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs b, f or g, of the Convention and is subject to the harm and overriding public interest tests, unless the national legislation establishes absolute confidentiality following a prior assessment of harm.⁵

15. The AIG considers that professional secrecy is not a specific access limitation ground provided by Article 3, paragraph 1, of the Convention. The interests that professional secrecy purports to protect, according to the Party, may be adequately protected by the limitations provided for in Article 14(1) sub-paragraph d (public safety), Article 15 (personal data protection), and Article 14(1) sub-paragraph h (economic and commercial interests), of the Law on Transparency. In that sense the limitation on grounds of professional secrecy, at least in part, is a duplication of limitations already provided for in the law. In addition, the AIG considers that it remains unclear how large the scope of professional secrecy is in the Spanish legislation and whether and how the principles of Article 3, paragraph 2, of the Convention apply. Therefore, the AIG invites the Party to re-consider the exemption provided in Article 14(1) (j) regarding professional secrecy.

16. All limitations provided for by Article 14 are subject to a harm test laid down in its second paragraph. Their “application shall be justified by and proportional to the level of protection required and shall take into account the circumstances of each specific case, especially the confluence of a higher public or private interest justifying access” (Article 14(2)). Thus, an overriding public interest test is carried out on a case-by-case basis. These provisions are in line with Article 3, paragraph 2, of the Convention.

17. The AIG takes note of the declaration contained in the instrument of ratification of the Convention by Spain, according to which “communications with members of the Royal Family and the Household of H.M. the King fall within the possible limitations referred to in Article 3.1 of the Convention.” The AIG considers that this

⁵ Ibid.

declaration is in line with Article 3, paragraph 1, last sentence, of the Convention.

Limitations of access to official documents containing personal data

18. The AIG takes note of the Declaration contained in a Note verbale from the Permanent Representation of Spain, dated 10 November 2021, deposited at the time of signature of the instrument on 23 November 2021, and confirmed in the instrument of ratification deposited on 27 September 2023, which states that “[t]he Kingdom of Spain considers that the reference to privacy and legitimate private interests in Article 3.1.f) applies to the protection of personal data, as defined in Convention No. 108 of 28 January 1981.” The Law on Transparency sets out specific rules on access to information containing different types of personal data based on their sensitive nature.

19. First, access to information containing data revealing the ideology, trade union membership, the religion or beliefs of a data subject, may only be granted with his/her express written consent unless the data subject has manifestly made the data public prior to the request for information. Access to information containing data concerning the data subject’s racial origin, health or sex life, or genetic or biometric data, or data relating to the commission of criminal or administrative offences by the data subject which do not entail a public reprimand of the offender, may only be granted with the explicit consent of the data subject or when this is provided by law (Article 15(1)).

20. These provisions appear to contain a presumption that the disclosure of sensitive data is harmful to the data subject’s privacy, which can be rebutted by the written or explicit consent of the data subject, when the requested information is already public or when the law so provides. Limitations of access provided for by Article 15(1), which correspond to Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention, are not subject to an overriding public interest test.

21. The AIG recalls the two principles set out in Article 3, paragraph 2, of the Convention, namely the harm test principle and the principle of balancing the interest of public access to official documents against the interest protected by the limitation. According to the Explanatory Report to the Convention (paragraph 38), “[these tests] may be carried out for each individual case or by the legislature through the way in which the limitations are formulated. Legislation could for example set

down varying requirements for carrying out harm tests. These requirements could take the form of a presumption for or against the release of the requested document or an unconditional exemption for extremely sensitive information. When such requirements are set down in legislation, the public authority should make sure whether the requirements in the statutory exceptions are fulfilled when they receive a request for access to such an official document. Absolute statutory exceptions should be kept to a minimum.”

22. The AIG considers that the limitations of access provided for by Article 15(1) are concerned with sensitive personal information identified in a precise and clear manner. Therefore, they can be accepted as being kept to a minimum in the sense of the Convention’s Explanatory Report.

23. Second, as regards non-sensitive personal data, access to information containing identification data related to the organisation, functioning or public activity of a public authority shall be granted, except where the protection of personal data or other constitutionally protected rights prevail over the public interest in disclosure in the specific case (Article 15(2)). Public authorities shall grant access to information containing personal data after sufficiently considering the public interest of disclosing it and the rights of the party whose data appears on the information requested (Article 15(3)). The Law on Transparency sets out some criteria that must be taken into account in this evaluation, notably (a) that there should be minimum prejudice to those affected derived from the lapse of the periods established in Article 57 of Law 16/1985, of 25 June 1985, on Spanish Historical Heritage; (b) the applicants’ justification of their request for purposes of the exercise of a right, or the fact that they are researchers having historical, scientific or statistical motives for seeking access; (c) that there should be minimum prejudice to the rights of those affected in the event that the documents only contain data that merely identify the affected parties; (d) the maximum guarantee of the rights of data subjects in the event that the data contained in the document may affect their privacy or security or relate to minors.

24. The limitations set in both sub-paragraphs (2) and (3) of Article 15 correspond to Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention. They incorporate a presumption in favour of disclosure of the requested information and a balancing of interests between the right of the data subject and the public interest in accessing the requested information. These provisions are in line with Article 3, paragraphs 1 and 2, of the Convention.

Limitations of access to information in the course of preparation

25. According to Article 18 (1) of the Law on Transparency, requests for information shall be denied if they refer to: (a) information that is being drafted or that it is for general publication; (b) auxiliary or supporting information, such as the content of notes, drafts, opinion papers, summaries, internal communications and reports or exchanges between administrative bodies or entities; or (c) information which would require a previous action of redrafting in order to be disclosed.

26. The Party has provided several additional explanations on these provisions. First, the expression information “for general publication” in sub-paragraph (a) means information that is being prepared for publication in the context of proactive disclosure and is not final or is about to be published within a reasonable timeframe. Sub-paragraph (c) covers information which must be compiled from various sources to respond to the request or for which the public body receiving the request lacks the technical means to extract or process the specific information. Secondly, Article 18(1), sub-paragraphs a to c, of the Law on Transparency set out grounds of inadmissibility of access requests for information covered by these provisions. Such grounds may prevent the processing of an access request due to operational or functional reasons and therefore are deemed as procedural in nature. They are distinct from the limitation grounds provided for in Article 14(1) (k) of the Law on Transparency⁶ which are substantive in nature. The harm test and the overriding public interest test do not apply to procedural limitation grounds but only to substantive limitation grounds.⁷

27. The AIG notes that the Convention allows for the refusal of a request for access to official documents only on two procedural grounds which are provided for by Article 5, paragraph 5, of the Convention, namely when the request remains too vague to allow the document to be identified or when the request is manifestly unreasonable. Other denials of access constitute limitations of right of access, which must be evaluated against the requirements of Article 3 of the Convention. It is recalled that, as stated in paragraph 22 of the Explanatory Report to the Convention, “the list of limitations in Article 3, paragraph 1, is exhaustive. The limitations apply to the content of the document and the nature of the information”.

⁶ This provision is concerned with safeguarding the confidentiality or secrecy required in decision-making processes.

⁷ [AIG/Inf\(2025\)08](#)

28. Article 18(1), sub-paragraph b, of the Law on Transparency does not set limitations of the right of access on the procedural grounds foreseen by Article 5, paragraph 5, of the Convention. Instead, this provision of the law appears to set limitations based on the content of the information referred in those provisions. It appears to aim at protecting the confidentiality of public authorities' decision-making processes which is a legitimate interest under Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention. However, this limitation is absolute in nature as it is not subject to the harm and overriding public interest tests required by Article 3, paragraph 2, of the Convention. Noting that the limitation provided for by Article 14(1) (k) of the Law on Transparency already guarantees the confidentiality of decision-making processes and it is subject to the harm and overriding public interest tests, the AIG recommends that Article 18(1), sub-paragraphs b, of the Law on Transparency be reconsidered.

29. As regards Article 18(1), sub-paragraph c, of the Law on Transparency, the AIG will consider it in the light of the declaration deposited by the Party at the time of the ratification of the Convention in relation to Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention (see paragraph 44 below).

Limitations of access to official documents containing statistical data and sensitive tax information

30. Spain has made the following reservation contained in a Note Verbale from the Permanent Representation of Spain, dated 10 November 2021, deposited at the time of signature of the instrument on 23 November 2021 and contained or confirmed in the instrument of ratification deposited on 27 September 2023:

"Pursuant to Article 3.1 of the Convention, the Kingdom of Spain reserves the right to limit access to public documents, with the aim of protecting statistical confidentiality under the terms set forth in national and European Union legislations on statistical matters.

Pursuant to Article 3.1 of the Convention, for the purpose of protecting, in particular, those interests mentioned under c), e), and f), we specify that public documents containing sensitive information of a tax nature, obtained by the Spanish tax authorities in the exercise of their duties, are confidential and shall not be ceded to third parties, except in the circumstances specified in law, in accordance with the provisions of Articles 34.1.i) and 95 of the Spanish Law 58/2003 of 17 December 2003 (general tax law).

Within the meaning of Article 3.1 of the Convention, for the purpose of protecting, in particular, the interests mentioned under c), e) and f), the Kingdom of Spain specifies that public documents containing data, reports or background obtained by administration of social security in the exercise of its duties are confidential and may not be ceded to third parties except in the circumstances specified in law, in accordance with the provisions of Article 77 of the revised text of the general law on Social Security, approved by Royal Legislative Decree 8/2015 of 30 October 2015.”

31. As regards the reservation concerning public documents containing statistical information, the Party has explained that it “introduced a reservation upon ratifying the Tromsø Convention to safeguard statistical secrecy, as permitted under Article 3.1. This reservation is based on national and EU legislation, including Law 12/1989 on the Public Statistical Function and Regulation (EC) No. 223/2009. Additional protection stems from Article 25 of the Organic Law 3/2018 on Personal Data Protection and Article 13 et seq. of Law 12/1989, which ensure the confidentiality of statistical data and limit access accordingly.” We take note of the information given by the Party, but the AIG notes that the Party has not specified whether, in cases when access to official documents is limited in application of this legislation, a harm test and an overriding public interest test are carried out or provided for by law pursuant to Article 3, paragraph 2, of the Convention.

32. As regards the reservation concerning public documents containing sensitive information of a tax nature, the Party has explained that it “was introduced regarding access to tax-related statistical information, based on Article 95 of Spain’s General Tax Law (Law 58/2003), which guarantees the confidentiality of taxpayer data and restricts disclosure to protect personal and economic interests. This reservation aligns with the Convention, particularly Article 3.1 (points c, e, f, g, and h) and the Explanatory Report (§27, §29), which explicitly recognize tax inspections and fiscal data as legitimate grounds for access restrictions. The purpose of this reservation is to balance transparency with the legitimate need to protect privacy, ensure taxpayer cooperation, and uphold the integrity of fiscal policy. It does not constitute a blanket refusal of access to tax information but applies only to personally identifiable data. Anonymized or aggregated data remain accessible, subject to the harm test under Article 3.2 of the Convention.”⁸

⁸ Ibid.

33. The AIG notes that the Tromsø Convention does not contain any provision on reservations. In accordance with the general principles of international law codified in Article 19, paragraph c, of the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), a reservation to the Tromsø Convention is permissible when it is compatible the object and purpose of the latter. Spain's reservations concern Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs, c, e, f, g and h, of the Convention and do not appear to affect the object and purpose of the Convention. On the contrary, they appear to clarify how Spain intends to apply the permissible limitations of the right of access already provided for under the Convention. Considering the explanations provided by the Party, the aims of the reservations could be fully achieved through the normal application of Article 3 the Convention. The AIG invites the Party to reflect on the continued necessity of the reservations, and depending on its conclusions, to consider their withdrawal.

V. Article 4 – Requests for access to official documents

34. A request for access to information must be sent to the head of the public authority which possesses the information or, in the case of physical or legal persons providing public services or exercising administrative authority, to the administration/body/entity to which they report (Article 17(1)). Central state administration authorities must, under Article 21(2) of the Law on Transparency, put in place special units which are responsible for, *inter alia*, receiving and processing requests for access to information. Other entities included within the scope of application of the Law on Transparency shall clearly identify the competent body responsible for addressing requests for access (Article 21(3)). The Party has clarified that in practice, all requests for information to the general state administration are submitted to the online transparency portal and then processed by the units responsible in each institution. Specific institutions such as the Parliament or the autonomous communities have their own websites where requests for information can be submitted.⁹

35. A request may be lodged by any means and should contain the identity of the applicant, the information being requested, a contact address for the applicant, preferably an email address, and, if applicable, the preferred form of access to the requested information (Article 17(2)). Requests for information from public authorities may be lodged in any of the languages that are co-official in the territory where

⁹ Ibid.

the public administration is located (Article 17(4)).¹⁰ While the Law on Transparency does not specifically provide for anonymous requests, the Party has shared information with the AIG about the possibility for applicants to lodge an information request through a new system which guarantees the security and confidentiality of communications between the public and the public administration.

36. It is recalled that, according to Article 4, paragraph 1, of the Convention, an applicant for an official document shall not be obliged to give reasons for having access to the official document. According to Article 17(3) of the Law on Transparency, “applicants are not required to provide grounds for the request to access information. Nevertheless, they may explain their motives for requesting the information, which may be taken into account when the decision is made. However, the absence of grounds may not be the sole reason for rejecting a request.” The Party has explained that the motivation is only relevant to the assessment of the overriding public interest in accessing the information to which a limitation applies. For example, requests submitted by journalists, researchers, or civil society organisations may demonstrate a higher public interest in transparency.¹¹ The AIG considers that the Transparency Law meets the requirements of Article 4 of the Convention.

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

37. The Law on Transparency does not require the public authority receiving an access request to help the applicant, to identify the requested official documents. According to Article 19(1), when the request does not sufficiently identify the information sought, the applicant shall be asked to specify this within ten days, stating that, if this is not done, the request shall be considered withdrawn, and the period for providing a decision shall be suspended. However, the Law 39/2015 on Common Administrative Procedure provides for the right

¹⁰ According to Article 2(2) of the Law on Transparency, Public Administration includes the entities listed in Article (1), sub-paraphraphs 1-d, notably the central state administration, local administration, the social security system entities, self-governing bodies, state agencies and publicly-owned business entities which function independently and have external regulatory or supervisory functions over a sector or activity, public law entities with their own legal personality, including public universities.

¹¹ AIG/Inf(2025)08

of individuals to receive guidance and support in their interactions with the public administration, including assistance with electronic means, legal or technical assistance. Furthermore, the Party has explained that the transparency units established in public authorities pursuant to the Law on Transparency provide active support to applicants and that Transparency Portal offers user-friendly tools to guide applicants through the request procedure.¹² The AIG considers that the provisions of the Transparency Law and the Law 39/2015 on Common Administrative Procedure implement the requirements of Article 5, paragraph 1, of the Convention.

38. According to Article 18(1), sub-paragraph d, when a public authority receives a request to access information which it does not possess and when the competent body holding the information is not known, a denial decision is issued. This decision should indicate the authority which, in the opinion of the public authority denying the request, has the authority to process the request (Article 18(2)). According to Article 19(1) of the Law on Transparency, if a request refers to information not in the possession of the body to which it is addressed, the said body shall send it on to the competent body, if known, and inform the applicant of this situation.

39. According to Article 19(4) of the Law on Transparency, when the requested information is in the possession of the body receiving the request and has been drafted or generated mainly or in its entirety by a third party, the request shall be sent to said third party for a decision on access. The AIG takes note of the additional information provided by the Party that this provision aims to protect legitimate interests and rights of parties concerned, in particular when limitations of access apply, and to ensure that the response comes from the appropriate source and to improve efficiency.¹³ It considers that Article 19(4) of the Law on Transparency does not implement the obligation under Article 5, paragraph 2, of the Convention that the public authority holding the requested document deals with the request. Only when it does not hold the requested document or is not authorised to process the request, the public authority shall refer the application or the applicant to the competent public authority. The AIG recommends that the Party considers removing this provision from the Law on Transparency.

40. Article 12 of the Law on Transparency guarantees the right of access equally to every individual, regardless of identity, nationality, profession or motivation. No distinctions are made on the basis of the

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

nature of the request or the status of the applicant. The AIG considers this provision of the law to be in compliance with Article 5, paragraph 3, of the Convention.

41. A decision to either grant or deny access to the requested document must be sent to the applicant and to the affected third parties that have so requested within a maximum of one month after the receipt of the request by the body responsible for taking a decision. This period may be extended by another month if the volume or complexity of the information requested so necessitates, and after notifying the applicant (Article 20(1)). This period can be suspended for up to 15 days if the requested information could affect the rights or interests of duly identified third parties, during which time they can present their arguments; the applicant is informed of this suspension (Article 19(3)). According to Article 22(1), when access cannot be given at the time of notification of the decision granting access, it should be provided, in all cases, within a maximum of ten days. The Party has explained that this is an additional time limit which is applied when ensuring access to the requested document would require redaction of personal data, the production of physical copies or coordination with external archives.¹⁴ If no decision is made within the deadlines, a request shall be considered as denied (Article 20(4)).

42. The AIG recalls that based on Article 5, paragraph 4, of the Convention, “[a] request for access to an official document shall be dealt with promptly. The decision shall be reached, communicated and executed as soon as possible or within a reasonable time limit which has been specified beforehand.” The AIG is not convinced that the period of one month meets the standard of promptness of the Convention or that it can be considered as a reasonable time for purposes of deciding on whether access to official documents should be granted, especially when no limitations of access apply. It also does not seem justifiable to extend the time limit by 15 days when third parties are involved, or by another month when the request concerns voluminous or complex information, except in extreme cases. Article 5, paragraph 4, of the Convention provides that a decision on a request for access not only be reached but also be communicated and executed as soon as possible or within a reasonable time limit. Therefore, extending the time limit by 10 days when a positive decision has been taken in order to allow for its execution is not justifiable. The AIG takes note of the information provided by the Party that in practice the time limit of one month is a maximum limit rather than a standard one and that in practice many requests are responded to more quickly.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ It considers, however, the legal time limits leave room for discretion in their application. The AIG recommends that the Party revises the time limits for deciding on access requests with a view to ensuring that when public authorities do not rely on legal exemptions of access, they decide on them and execute their decisions as soon as reasonably practicable.

43. A request may be refused if it is manifestly “reiterated” or has an abusive nature which is not justified for purposes of transparency under the law (Article 18(1), sub-paragraph e). The Party has explained that according to the interpretative guidance issued by the Council on Transparency and Good Governance, a repetitive request means one that is identical to a previous request that has already been rejected or granted, no new factual or legal circumstances exist; the applicant has been already informed of the outcome of the prior procedure; the request is submitted before the legal time limit for responding to a prior request; or it would be objectively impossible to answer or would paralyze the proper functioning of the public body. As regards abusive requests, the Party has explained that according to the Spanish Civil Code and relevant case law, abusive requests are those which exceed the exercise of a right, would severely disrupt public service delivery, would harm third-party rights and are contrary to law, custom or good faith. Article 18(1), sub-paragraph e, is applied restrictively, and its application must be duly reasoned.¹⁶ The AIG is satisfied that these interpretations of the terms “reiterated” and “abusive” are in line with the meaning of the notion of manifestly unreasonable contained in Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention.

44. The AIG takes note of the Declaration contained in a Note verbale from the Permanent Representation of Spain, dated 10 November 2021, deposited at the time of signature of the instrument on 23 November 2021, and confirmed in the instrument of ratification deposited on 27 September 2023, which states that “it underlines that it specifically considers as a request difficult to comply with, in accordance with Article 5.5 (ii), any request for information requiring a prior action of redrafting so that said information may be disclosed.” It recalls that pursuant to Article 18 (1), sub-paragraph c, of the Law on Transparency, requests for information shall be denied if they refer to information which would require a previous action of redrafting in order to be disclosed. The Party has explained that this provision covers information which must be compiled from various sources to respond to the request or the public body receiving the request lacks the

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

technical means to extract or process the specific information (see paragraphs 25 and 28 above). The AIG considers that when a request for information requires a disproportionate amount of searching or examination it may be considered as manifestly unreasonable in the sense of Article 5, paragraph 5, sub-paragraph ii, of the Convention (see paragraph 52 of the Explanatory Report to the Convention). Therefore, it considers Article 18(1), sub-paragraph c, of the Law on Transparency in compliance with the referenced provision of the Convention.

45. Decisions on denials of access, partial access or access in a form different than that requested, as well as a decision granting access to information which has been opposed by a third party must provide justification of motives (Article 20(2)). According to the Common Administrative Procedure Law, decisions must be notified to the applicant electronically or in person and must identify the issuing authority, the legal grounds, the form of access, and information on available appeals. In cases of full or partial denial, the decision must be reasoned, including the identification of the applicable limitation, the assessment of the balance of interests and the explanation of the rationale.¹⁷ The AIG is satisfied that the requirements of Article 5, paragraph 6, of the Convention are implemented.

VII. Article 6 – Forms of access to official documents

46. The Law on Transparency expresses a preference for providing access to the requested official document by electronic means, unless this is not possible, or the applicant has expressly indicated other means (Article 22(1)). This suggests that in line with Article 6, paragraph 1, of the Convention, the applicant has the right to choose whether to inspect the original or a copy, or to receive a copy of it in any available form or format of his or her choice unless the preference is unreasonable.

47. Article 16 of the Law on Transparency provides that partial access to the requested official document shall be granted when limitations of access apply to parts of the information contained in it, unless this would result in providing distorted or senseless information. The applicant must be informed of the information that has been

¹⁷ Ibid.

omitted. These provisions are fully in line with Article 6, paragraph 2, of the Convention.

48. The Law on Transparency (Article 22(3)) provides explicitly for the possibility for public authorities to give access to an official document by referring the applicant to easily accessible alternative sources. This is in compliance with Article 6, paragraph 3, of the Convention.

VIII. Article 7 – Charges for access to official documents

49. The principle that access to official documents shall be free of charge is established in Article 22(4) of the Law on Transparency. Minimal fees may be charged for providing copies or transferring data in a format different from the original official document. Fees are charged according to the Act 8/1989, of 13 April, on Public Fees and Prices, or, when applicable, the regulations of the Autonomous Community or Local Entity. The rules for calculating fees are published online. The Party has informed the AIG that in practice no fees are charged for access to official documents.

50. Also, as regards access to official documents held in central, intermediate and historical archives, fees are charged in accordance with the provisions of their specific regulations.

51. The AIG considers that these principles of the Law on Transparency comply with the requirements of Article 7 of the Convention.

IX. Article 8 – Review procedure

52. Decisions on access requests may optionally be challenged with the Council on Transparency and Good Governance prior to being appealed before an administrative court. Decisions on access requests by the household of the King, the Congress of Deputies, the Senate, the Constitutional Court, the General Council of the Judiciary and other independent institutions provided for by Article 2(1), sub-

paragraph f, of the Law on Transparency can be appealed only before an administrative court (Articles 23(2) and 24(1)).

53. The Council on Transparency and Good Governance is an independent institution established by the Law on Transparency to promote transparency of public activity, to ensure that information is made publicly available as required, to safeguard the right of access to public information and to guarantee the observance of legal provisions on good governance (Articles 33 and 34). The Council is composed of the Chair, appointed by the competent committee of the Congress of Deputies on a proposal by the Minister of the Treasury of Public Administrations, a member of the Congress of Deputies, a Senator, a representative of the Court of Accounts, a representative of the Ombudsman's Office, a representative of the Spanish Data Protection Agency, a representative of the State Secretariat for Public Administrations, and a representative of the Independent Authority for Fiscal Accountability (Articles 36(2) and 37(1)).

54. The appeal to the Council may be lodged within one month from the date of notification of the decision on the access request and a decision must be delivered and notified to the applicant within three months from the appeal being lodged. The procedure before the Council follows the provisions of the Act on the Legal System of the Public Administrations and Common Administrative Procedure (Article 24). The decisions of the Council are in principle binding on the public administration; the latter can, however, challenge decisions of the Council before administrative courts.

55. Appeals against denials of access or lack of a response within the legal time limits can be filed with administrative courts within two months from the decision of denial or lapse of legal time limits. No judicial fees are applied for filing such appeals. No information is provided as to the time limits for administrative courts to process appeals. The AIG considers that the requirements of Article 8 are generally met. However, given that it lacks information about the average time it takes for an appeal to an administrative court to be handled, it reserves its position on whether the review procedure, if it necessitates a court decision, is expeditious.

X. Article 9 – Complementary measures

56. The Party has informed the AIG that in the context of the Open Government Inclusive Communication Plan, it has carried out a campaign during 2022 and 2023 to inform the public about its right to know, understand and participate in the public administration. The campaign was carried out in Spanish, Catalan, Galician, Basque and English. Advertising spots, posters and banners were disseminated via television, radio, the press, magazines, the internet and social networks. In addition, a guide on the exercise of the right of access to public information has been published on the transparency portal established under Article 10 of the Law on Transparency. These measures are in line with Article 9, first paragraph of the Convention.

57. The National Institute of Public Administration has carried out annual training of employees responsible for dealing with information requests in the relevant units of the public authorities since the enactment in 2013 of the Law on Transparency. The training focuses on the core principles of the Law on Transparency as well as techniques for promoting open data and data protection best practices. The AIG considers that these measures contribute to the implementation of Article 9, paragraph a, of the Convention.

58. Article 8 of the Law on Transparency sets out detailed obligations for public authorities to make public their financial, budgetary and statistical information. This includes contracts, the list of agreements signed, public grants, budgets, compulsory annual accounts and audit reports, annual remuneration of senior officials and heads of entities falling under the scope of application of the Law on Transparency, decisions authorising senior officials to exercise private activities after relinquishing their posts, annual statements of property and activities of local representatives as required by the relevant law, etc. The AIG considers that these measures contribute to the implementation of Article 9, paragraph b, of the Convention.

59. Information units must be created in each public authority and entity falling under the scope of application of the Law on Transparency (Article 9). In addition to processing requests for access to official documents, their responsibilities include maintaining an updated content map identifying the different kinds of information held by the body. The Party has informed the AIG that a set of technical standards established under the national interoperability scheme regulate the storage and management of official documents. These

include standards on the digitalisation of documents, electronic files and documents, lists of data models, and others. The AIG considers that these measures contribute to the implementation of Article 9, paragraph c, of the Convention.

60. Specific rules for the preservation and destruction of documents held by public authorities are laid down in the Royal Decree 1708/2011 (18 November 2011) which establishes the Spanish Archive System. This instrument regulates conservation schedules and procedures, transfer of documents from public authorities to the General Archive of Administration, as well as the disposal of the documents held in each type of archive. The AIG considers that these measures contribute to the implementation of Article 9, paragraph d, of the Convention.

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

61. The Party has informed the AIG that public authorities are obliged to publish guidelines, instructions, agreements, circulars or responses to queries raised by individuals or other bodies to the extent that they involve an interpretation of the Law or have legal effects; preliminary draft laws and draft Legislative Decrees for whose initiatives they are responsible, when opinions are requested from the corresponding consultative bodies; draft regulations for which they are responsible and supporting reports; and documents that, in accordance with the sectorial legislation in force, must be submitted to a period of public information.

62. The AIG considers that these measures, together with those taken in application of Article 8 of the Law on Transparency (see paragraph 58 of the present report), contribute to the implementation of Article 10 of the Convention.

XII. Conclusions and recommendations

63. The provisions of the Law on Transparency are in line with Article 1, paragraph 2, sub-paragraph a, i, and sub-paragraph b, of the Convention. The Law also implements the requirements of sub-paragraph ii of the same provision, despite the fact that they are optional.

64. The AIG considers that the Law on Transparency ensures compliance with Article 2, paragraph 1, of the Convention.

65. Limitations to the right of access to public information listed by Articles 14 and 15 of the Law on Transparency are in compliance with Article 3 of the Convention. Notably, the limitation(s) set out in:

- Article 14(a)(b)(c) correspond to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph, 1, sub-paragraph a, of the Convention;
- Article 14(1)(d) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph b, of the Convention;
- Article 14(1)(e) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraphs c and d, of the Convention;
- Article 14(1)(f) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph i, of the Convention;
- Article 14(1)(g) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph e, of the Convention;
- Article 14(1)(h) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;
- Article 14(1)(i) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph h, of the Convention;
- Article 14(1)(k) to the legitimate aims provided for in correspond to Article 3, paragraph 1, sub-paragraph k, of the Convention;
- Article 14(1)(j) to the extent that it protects intellectual and industrial property, corresponds the legitimate aims provided for in partially to Article 3, paragraph 1, sub-paragraph g, of the Convention;
- Article 14(1)(l) corresponds to the legitimate aims provided for in Article 3, paragraph 1, sub-paragraph j, of the Convention;
- Article 15(1)-(3) correspond to Article 3, paragraph 1, sub-paragraph f, of the Convention.

66. The AIG considers the exemption provided in Article 14(1) (j) regarding professional secrecy to be a duplication of the exemptions already provided for in the Law on Transparency and invites the Party to re-consider this exemption.

67. Article 18(1), sub-paragraph b, of the Law on Transparency sets absolute exemptions aimed at protecting the confidentiality of public authorities' decision-making processes, which is already guaranteed by Article 14(1) (k) of the Law on Transparency and is in compliance with Article 3 of the Convention. The AIG recommends that the Party reconsiders Article 18(1), sub-paragraph b, of the Law on Transparency.

68. The AIG considers the Party's reservations contained or confirmed in its instrument of ratification of the Convention do not appear to affect the object and purpose of the Convention. On the contrary, they appear to clarify how Spain intends to apply the permissible limitations of the right of access already provided for under the Convention. Considering the explanations provided by the Party, the aims of the reservations could be fully achieved through the normal application of Article 3 the Convention. The AIG invites the Party to reflect on the continued necessity of the reservations, and depending on its conclusions, to consider their withdrawal

69. The Law on Transparency implements the principles and requirements of Articles 4 of the Convention.

70. The Law on Transparency implements the principles and requirements of Articles 5 of the Convention, with the exception of sub-paragraphs 2 and 4 of this provision. The AIG recommends that the Party considers removing Article 19(4) of the law and that it revises the time limits for deciding on access requests provided for in Articles 19(3), 20(1), and 22(1) with a view to ensuring that when public authorities do not rely on legal exemptions of access, they decide on them and execute their decisions as soon as reasonably practicable.

71. The Law on Transparency implements the principles and the requirements of Articles 6 and 7 of the Convention.

72. The AIG considers that the requirements of Article 8 are generally met. However, given that it lacks information about the average time it takes for an administrative court to determine an appeal, it reserves its position on whether the review procedure, if it necessitates a court decision, is expeditious.

73. The Party has taken satisfactory measures to implement Articles 9 and 10 of the Convention.

I. Introduction

1. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STE n° 205, ci-après « la Convention ») est entrée en vigueur le 1er décembre 2020. Il s'agit du premier instrument juridique international contraignant qui reconnaît un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques.
2. La Convention établit des obligations minimales pour ses Parties en ce qui concerne la portée 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 prévoit également d'autres mesures visant à garantir la transparence des activités des autorités publiques, dont celles portant sur la gestion des documents et à la publication de documents publics à l'initiative des autorités elles-mêmes.
3. Le mécanisme de suivi de la Convention , qui comprend le Groupe Accès à l'Information du Conseil de l'Europe (« l'AIG ») et 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, nommés 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 un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. L'AIG a pour mission de surveiller la mise en œuvre de la Convention par les Parties, notamment en se prononçant sur l'adéquation des mesures prises par les Parties, en droit et en pratique, pour donner effet aux dispositions énoncées dans la Convention.
4. Ce rapport a été élaboré par l'AIG sur la base du rapport soumis par l'Espagne conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la Convention (Doc AIG/Inf(2025)04, 30 décembre 2024). Dans un premier temps, la Partie a répondu à un questionnaire sur les mesures législatives et autres mesures donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Doc. AIG(2022)01, adopté par l'AIG le 17 novembre 2022). La société civile constitue une autre source d'information pour les travaux de l'AIG, et des commentaires ont été reçus de la part d'Access Info Europe. Dans un esprit de dialogue avec les Parties à la Convention, l' AIG a demandé à l'Espagne de formuler des commentaires sur le projet final du présent rapport, qui ont été prises en compte avant son

adoption. Ce rapport sera publié avec les commentaires supplémentaires reçus de la Partie après son adoption.

5. L'évaluation de référence se concentre sur l'acte législatif dont l'objectif principal est de réglementer le droit d'accès aux documents publics, à savoir la Loi sur la Transparence, l'Accès à l'Information Publique et la Bonne Gouvernance¹⁸ (ci-après « la Loi sur la Transparence »). Elle n'analyse pas d'autres législations spécialisées, telles que celles relatives aux archives ou celles qui peuvent contenir des dispositions réglementant l'accès à des types d'informations spécifiques, par exemple les informations contenant des données personnelles, les informations relatives à la sécurité nationale ou publique, les informations appartenant au secteur bancaire. Une telle analyse aurait nécessité des informations supplémentaires de la part de la Partie et un examen approfondi de nombreuses autres lois, ce qui n'était pas possible dans le cadre du premier cycle d'évaluation mené par l'AIG couvrant toutes les 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 cycles d'évaluation ultérieurs, conformément à son règlement intérieur.

6. Le présent rapport vise à soutenir la Partie dans ses efforts pour garantir le respect de la Convention.

II. Article 1 - Dispositions générales

Définition des autorités publiques

7. La Loi sur la Transparence s'applique à l'administration générale de l'État, aux administrations des communautés autonomes et des villes de Ceuta et Melilla, à l'administration locale (article 2, (1)(a)) et aux entités de droit public dotées de la personnalité juridique, liées ou dépendantes de l'une des entités de l'administration nationale ou locale (article 2(1)(d)). Elle s'applique également à la Maison du Roi, au Congrès des députés, au Sénat, à la Cour constitutionnelle et au Conseil général du pouvoir judiciaire, à la Banque d'Espagne, au Conseil d'État, au Médiateur, à la Cour des comptes, au Conseil économique et social et aux institutions autonomes similaires en ce qui concerne leurs activités soumises au droit administratif (article 2(1)(f)). Les organes de gestion et les services communs de la sécurité sociale espagnole (article 2(1)(b)) et les entreprises du droit public, en

¹⁸ Adopté le 9 décembre 2013.

ce qui concerne leurs activités soumises au droit administratif (article 2, paragraphe 1, point e)), relèvent du champ d'application de la Loi sur la Transparence. Les organismes inscrits au registre national des organismes de coopération conformément à la loi 40/2015 sur le régime juridique du secteur public, par exemple les conférences sectorielles ou les commissions de coordination territoriale, sont soumis à la Loi sur la Transparence (article 2, point i)).

8. La Partie a précisé que la loi sur la transparence s'applique aux organes de gouvernance interne du pouvoir judiciaire, tels que les chambres compétentes des hautes juridictions, les présidents des juridictions, les juges en chef et les conseils de juges qui exercent des fonctions administratives. La Partie a également noté que certaines entités qui exercent une autorité administrative, telles que les fédérations sportives lorsqu'elles organisent des compétitions, appliquent des mesures disciplinaires ou gèrent des subventions, n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur la transparence. Une nouvelle loi est en cours d'élaboration afin de les inclure dans le champ d'application de la loi¹⁹.

9. L'AIG considère que l'article 2(1), alinéas a, b, d, f, e et i, de la Loi sur la Transparence est globalement conforme à l'article 1, paragraphe 2, alinéas a et i, de la Convention et recommande que toute modification de la loi tienne pleinement compte des exigences de cette disposition de la Convention.

10. La Loi sur la Transparence énumère diverses entités indépendantes relevant de son champ d'application. Il s'agit notamment des organismes autonomes, des agences d'État, des entreprises publiques et des entités de droit public responsables de la réglementation ou de la surveillance dans un secteur ou d'une activité spécifique (article 2(1)(c)), ainsi que les entités de droit public dotées de la personnalité juridique, liées à l'une de ces entités ou dépendantes de celles-ci, y compris les universités publiques (article 2, point d)). Les sociétés commerciales détenues par les entités énumérées à l'article 2 de la Loi sur la Transparence et les associations créées par celles-ci, ainsi que les fondations du secteur public, relèvent également de son champ d'application de la loi (article 2(1) alinéas g, h et i). Ces dispositions sont globalement conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, 3, de la Convention, qui est une disposition facultative de celle-ci. Il convient de noter que l'Espagne n'a pas soumis une déclaration au titre de l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, ii, de la Convention, qui n'est pas obligatoire.

¹⁹ [AIG/Inf\(2025\)08](#)

11. L'article 13 de la Loi sur la Transparence définit les informations publiques auxquelles elle s'applique comme « les contenus ou documents, quel que soit leur format ou leur support, détenus par l'un des sujets inclus dans le champ d'application de la loi de [titre I « Transparence de l'activité publique »] et qui ont été élaborés ou acquis dans l'exercice de leurs fonctions ». La Partie a indiqué dans ses commentaires que l'expression « dans l'exercice de leurs fonctions » n'exclut que les activités menées par des agents publics à titre privé²⁰. L'AIG rappelle que, conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention, on entend par « documents publics » toutes les informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques. Selon le rapport explicatif de la Convention, paragraphe 13, les documents reçus par des agents publics en tant que personnes privées et qui ne sont pas liés à leurs fonctions ne relèvent pas de la définition des documents publics dans la Convention. Compte tenu des explications fournies par la Partie, l'AIG considère que la définition de l'information publique est conforme aux exigences de l'article 1, paragraphe 2, alinéa b, de la Convention.

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

12. L'article 12 de la Loi sur la Transparence garantit le droit d'accès à l'information publique à toutes les personnes conformément à l'article 105.b) de la Constitution, tel que développé par cette loi. Selon la Partie, la disposition de la Constitution à laquelle il est fait référence stipule que la loi régit l'accès des citoyens aux archives et aux dossiers administratifs, sauf dans les domaines touchant à la sécurité et à la défense de l'État, aux enquêtes criminelles et à la vie privée des personnes. La Partie a expliqué que, conformément à la pratique administrative et à l'interprétation du Conseil de la transparence, le droit d'accès s'applique à tous, quelle que soit leur nationalité²¹. Sur cette base, l'AIG considère que l'article 12 de la Loi sur la Transparence est conforme à l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

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

Limitations de l'accès pour divers motifs

13. Les limitations énoncées à :

- l'article 14(1) (a), (b) et (c) correspondent aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;
- l'article 14(1)(d), correspondent aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas b, de la Convention ;
- l'article 14(1)e, correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c et d, de la Convention ;
- L'article 14(1)(f) correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;
- L'article 14(1)(g) correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- L'article 14(1)(h), correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention ;
- L'article 14(1)(i), correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa h, de la Convention ;
- L'article 14(1)(k), correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention ;
- L'article 14(1)(j), dans la mesure où il protège la propriété intellectuelle et industrielle, correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention ;
- L'article 14(1)(l), correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention.

14. L'article 14(1)(j), prévoit la limitation du droit d'accès à l'information, entre autres, dans le but de protéger le secret professionnel. La Partie a expliqué que cette limitation découle de l'article 20.1(d), de la Constitution, qui stipule que la loi règle le secret professionnel. La limitation s'applique lorsque la loi impose la confidentialité à certains professionnels, comme le fait, par exemple,

le décret royal 1012/2022 relatif aux avocats de l'État. La Partie note que, selon le contexte, le secret professionnel relève de l'article 3, paragraphe 1, alinéas b, f ou g, de la Convention et il est soumis aux critères du préjudice et de l'intérêt public supérieur, à moins que la législation nationale n'établisse une confidentialité absolue après une évaluation préalable du préjudice²².

15. L'AIG considère que le secret professionnel ne constitue pas un motif spécifique de limitation de l'accès prévu à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention. Selon la Partie, les intérêts que le secret professionnel vise à protéger peuvent être protégés de manière adéquate par les restrictions prévues à l'article 14, paragraphe 1, alinéa d) (sécurité publique), à l'article 15 (protection des données personnelles) et à l'article 14(1), alinéa h) (intérêts économiques et commerciaux) de la Loi sur la Transparence. En ce sens, la limitation fondée sur le secret professionnel fait, au moins en partie, double emploi avec les limitations déjà prévues par la loi. En outre, l'AIG estime qu'il n'est pas clair quelle est la portée du secret professionnel dans la législation espagnole et si et comment les principes de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention s'appliquent. Par conséquent, l'AIG invite la Partie à reconSIDérer l'exception prévue à l'article 14(1)(j) concernant le secret professionnel.

16. Toutes les limitations prévues à l'article 14 sont soumises à une évaluation de préjudice énoncé dans son deuxième paragraphe. Leur « application doit être justifiée et proportionnée au niveau de protection requis et tenir compte des circonstances de chaque cas particulier, notamment de la convergence d'un intérêt public ou privé supérieur justifiant l'accès » (article 14(2)). Ainsi, un test d'intérêt public supérieur est effectué au cas par cas. Ces dispositions sont conformes à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

17. L'AIG prend note de la déclaration figurant dans l'instrument de ratification de la Convention par l'Espagne, selon laquelle « les communications avec les membres de la famille royale et de la maison royale de S.M. le Roi relèvent des limitations possibles visées à l'article 3.1 de la Convention ». L'AIG considère que cette déclaration est conforme à l'article 3, paragraphe 1, dernière phrase, de la Convention.

²² Ibid.

Limitations de l'accès aux documents publics contenant des données à caractère personnel

18. L'AIG prend note de la déclaration contenue dans une Note verbale de la Représentation permanente de l'Espagne, datée du 10 novembre 2021, déposée lors de la signature de l'instrument le 23 novembre 2021, et confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 27 septembre 2023, qui stipule que « [I]l Royaume d'Espagne considère que la référence à la vie privée et aux intérêts privés légitimes à l'article 3.1.f) s'applique à la protection des données personnelles, telle que définie dans la Convention n° 108 du 28 janvier 1981 ». La Loi sur la Transparence établit des règles spécifiques concernant l'accès aux informations contenant différents types de données personnelles en fonction de leur nature sensible.

19. Premièrement, l'accès aux informations contenant des données révélant l'idéologie, l'appartenance syndicale, la religion ou les convictions d'une personne concernée ne peut être accordé qu'avec son consentement écrit explicite, à moins que la personne concernée n'ait manifestement rendu ces données publiques avant la demande d'accès à l'information. L'accès aux informations contenant des données concernant l'origine raciale, la santé ou la vie sexuelle de la personne concernée, ou des données génétiques ou biométriques, ou des données relatives à la commission d'infractions pénales ou administratives par la personne concernée qui n'entraînent pas de réprimande publique de l'auteur de l'infraction, ne peut être accordé qu'avec le consentement explicite de la personne concernée ou lorsque cela est prévu par la loi (article 15(1)).

20. Ces dispositions semblent contenir une présomption selon laquelle la divulgation de données sensibles porte atteinte à la vie privée de la personne concernée, présomption qui peut être réfutée par le consentement écrit ou explicite de la personne concernée, lorsque les informations demandées sont déjà publiques ou lorsque la loi le prévoit. Les limitations d'accès prévues à l'article 15(,) qui correspondent à l'article 3, paragraphe 1, aliéna f, de la Convention, ne sont pas soumises à une évaluation d'un intérêt public supérieur.

21. L'AIG rappelle les deux principes énoncés à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention, à savoir le principe de l'évaluation des risques et celui de la mise en balance de l'intérêt de l'accès du public aux documents publics et de l'intérêt protégé par la limitation. Selon le rapport explicatif de la Convention (paragraphe 38), « [ces évaluations] peuvent se faire au cas par cas ou par le législateur en se fondant sur la manière dont les limitations sont formulées. La loi

pourrait, par exemple, prévoir des conditions variables d'évaluation des risques. Ces conditions pourraient prendre la forme d'une présomption en faveur ou contre la divulgation du document requis ou une exemption inconditionnelle pour les informations extrêmement sensibles. Lorsque de telles exigences sont prévues par la loi, l'autorité publique devrait s'assurer que les conditions posées par les exceptions statutaires sont remplies lorsqu'elle instruisent une demande d'accès à un document public de ce type. Les exceptions statutaires absolues devraient être réduites au minimum. »

22. L'AIG considère que les limitations d'accès prévues à l'article 15(1) concernent des informations personnelles sensibles identifiées de manière précise et claire. Elles peuvent donc être considérées comme limitées au minimum au sens du rapport explicatif de la Convention.

23. Deuxièmement, en ce qui concerne les données à caractère personnel non sensibles, l'accès aux informations contenant des données d'identification relatives à l'organisation, au fonctionnement ou à l'activité publique d'une autorité publique doit être accordé, sauf lorsque la protection des données à caractère personnel ou d'autres droits protégés par la Constitution l'emportent sur l'intérêt public à la divulgation dans le cas spécifique (article 15(2)). Les autorités publiques doivent accorder l'accès aux informations contenant des données à caractère personnel après avoir suffisamment pris en considération l'intérêt public de leur divulgation et les droits de la partie dont les données figurent dans les informations demandées (article 15(3)). La Loi sur la Transparence énonce certains critères qui doivent être pris en compte dans cette évaluation, notamment a) le préjudice causé aux personnes concernées par l'expiration des délais fixés à l'article 57 de la loi 16/1985 du 25 juin 1985 sur le patrimoine historique espagnol doit être minimal ; b) la justification par les demandeurs de leur demande aux fins de l'exercice d'un droit, ou le fait qu'ils sont des chercheurs ayant des motifs historiques, scientifiques ou statistiques pour demander l'accès ; c) qu'il devrait avoir qu'un préjudice minimal pour les droits des personnes concernées dans le cas où les documents ne contiennent que des données permettant simplement d'identifier les parties concernées ; d) la garantie maximale des droits des personnes concernées dans le cas où les données contenues dans le document pourraient affecter leur vie privée ou leur sécurité ou concerner des mineurs.

24. Les limitations prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 15 correspondent à l'article 3, paragraphe 1, alinéa f, de la Convention. Elles intègrent une présomption en faveur de la divulgation des informations demandées et une mise en balance des intérêts entre le

droit de la personne concernée et l'intérêt public à accéder aux informations demandées. Ces dispositions sont conformes à l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la Convention.

Limitations de l'accès aux informations en cours d'élaboration

25. Conformément à l'article 18(1) de la Loi sur la Transparence, les demandes d'informations sont rejetées si elles concernent : a) des informations en cours d'élaboration ou destinées à être publiées ; (b) des informations auxiliaires ou complémentaires, telles que le contenu de notes, de projets, d'avis, de résumés, de communications internes et de rapports ou d'échanges entre des organes ou entités administratifs ; ou (c) des informations qui nécessiteraient une réécriture préalable avant de pouvoir être divulguées.

26. La Partie a fourni plusieurs explications supplémentaires sur ces dispositions. Premièrement, l'expression « destinées à être publiées » à l'alinéa a, désigne les informations qui sont en cours de préparation en vue d'être publiées dans le cadre d'une divulgation proactive et qui ne sont pas définitives ou sont sur le point d'être publiées dans un délai raisonnable. L'alinéa c couvre les informations qui doivent être compilées à partir de diverses sources pour répondre à la demande ou pour lesquelles l'organisme public qui reçoit la demande ne dispose pas des moyens techniques nécessaires pour extraire ou traiter les informations spécifiques. Deuxièmement, l'article 18(1), alinéas a à c, de la Loi sur la Transparence énonce les motifs d'irrecevabilité des demandes d'accès aux informations couvertes par ces dispositions. Ces motifs peuvent empêcher le traitement d'une demande d'accès pour des raisons opérationnelles ou fonctionnelles et sont donc considérés comme étant de nature procédurale. Ils se distinguent des motifs de limitation prévus à l'article 14(1)(k), de la Loi sur la Transparence²³, qui sont de nature substantielle. Le critère du préjudice et le critère de l'intérêt public supérieur ne s'appliquent pas aux motifs de limitation procéduraux, mais uniquement aux motifs de limitation substantiels²⁴.

27. L'AIG note que la Convention n'autorise le refus d'une demande d'accès à des documents publics que pour deux motifs procéduraux prévus à l'article 5, paragraphe 5, de la Convention, à savoir lorsque la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document ou lorsque la demande est manifestement

²³ Cette disposition vise à garantir la confidentialité ou le secret requis dans les processus décisionnels.

²⁴ [AIG/Inf\(2025\)08](#)

déraisonnable. Les autres refus d'accès constituent des limitations du droit d'accès, qui doivent être évaluées au regard des exigences de l'article 3 de la Convention. Il est rappelé que, comme indiqué au paragraphe 22 du rapport explicatif de la Convention, « la liste des limitations figurant à l'article 3, paragraphe 1, est exhaustive. Les limitations s'appliquent au contenu du document et à la nature de l'information ».

28. L'article 18(1), alinéa b, de la Loi sur la Transparence ne prévoit pas de limitations du droit d'accès pour les motifs procéduraux prévus à l'article 5, paragraphe 5, de la Convention. Au contraire, cette disposition de la loi semble fixer des limitations fondées sur le contenu des informations visées dans ces dispositions. Elle semble viser à protéger la confidentialité des processus décisionnels des autorités publiques, ce qui constitue un intérêt légitime au sens de l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention. Toutefois, cette limitation est de nature absolue, car elle n'est pas soumise aux critères du préjudice et de l'intérêt public supérieur requis par l'article 3, paragraphe 2, de la Convention. Notant que la limitation prévue à l'article 14(1)(k) de la Loi sur la Transparence garantit déjà la confidentialité des processus décisionnels et qu'elle est soumise aux critères du préjudice et de l'intérêt public supérieur, l'AIG recommande que l'article 18(1), alinéa b, de la Loi sur la Transparence soit réexaminé.

29. En ce qui concerne l'article 18(1), alinéa c, de la Loi sur la Transparence, l'AIG l'examinera à la lumière de la déclaration déposée par la Partie lors de la ratification de la Convention en relation avec l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention (voir paragraphe 44 ci-dessous).

Limitations de l'accès aux documents publics contenant des données statistiques et des informations fiscales sensibles

30. L'Espagne a formulé la réserve suivante, contenue dans une Note verbale de la Représentation permanente de l'Espagne, datée du 10 novembre 2021, déposée lors de la signature de l'instrument le 23 novembre 2021 et contenue ou confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 27 septembre 2023 :

« En vertu de l'article 3.1 de la Convention, le Royaume d'Espagne se réserve le droit de limiter l'accès aux documents publics, dans le but de protéger le secret statistique dans les termes prévus par la législation nationales et celle de l'Union européenne en matière de statistique.

Au sens de l'article 3.1 de la Convention, dans le but de protéger, en particulier, les intérêts mentionnés aux points c), e) et f), nous précisons que les documents publics contenant des informations sensibles de nature fiscale, obtenus par les administrations fiscales espagnoles dans l'exercice de leurs fonctions, ont un caractère confidentiel et ne peuvent être cédés à des tiers, que dans les cas prévus par la loi, conformément aux dispositions des articles 34.1.i) et 95 de la loi espagnole 58/2003 du 17 décembre 2003 (loi générale sur les impôts).

Au sens de l'article 3.1 de la Convention, dans le but de protéger, en particulier, les intérêts mentionnés sous c), e) et f), le Royaume d'Espagne précise que les documents publics contenant des données, des rapports ou des antécédents obtenus par l'administration de la sécurité sociale dans l'exercice de ses fonctions ont un caractère confidentiel et ne peuvent être cédés à des tiers, sauf dans les cas prévus par la loi, conformément aux dispositions de l'article 77 du texte refondu de la loi générale sur la sécurité sociale, approuvé par le décret royal législatif 8/2015 du 30 octobre 2015. »

31. En ce qui concerne la réserve relative aux documents publics contenant des informations statistiques, la Partie a expliqué qu'elle « a introduit une réserve lors de la ratification de la Convention de Tromsø afin de préserver le secret statistique, comme le permet l'article 3.1. Cette réserve est fondée sur la législation nationale et européenne, notamment la loi 12/1989 sur la fonction statistique publique et le règlement (CE) n° 223/2009. Une protection supplémentaire découle de l'article 25 de la loi organique 3/2018 sur la protection des données à caractère personnel et de l'article 13 et suivants de la loi 12/1989, qui garantissent la confidentialité des données statistiques et en limitent l'accès en conséquence. » Nous prenons note des informations fournies par la Partie, mais l'AIG note que la Partie n'a pas précisé si, dans les cas où l'accès aux documents publics est limité en application de cette législation, une évaluation de préjudice et un évaluation d'intérêt public supérieur sont effectués ou prévus par la loi conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

32. En ce qui concerne la réserve relative aux documents publics contenant des informations sensibles de nature fiscale, la Partie a expliqué qu'elle « a été introduite en ce qui concerne l'accès aux informations statistiques fiscales, sur la base de l'article 95 de la loi

fiscale générale espagnole (loi 58/2003), qui garantit la confidentialité des données des contribuables et limite leur divulgation afin de protéger les intérêts personnels et économiques. Cette réserve est conforme à la Convention, en particulier à l'article 3.1 (points c, e, f, g et h) et au rapport explicatif (§27, §29), qui reconnaissent explicitement les contrôles fiscaux et les données fiscales comme des motifs légitimes de restriction d'accès. Cette réserve a pour objectif d'assurer un équilibre entre la transparence et la nécessité légitime de protéger la vie privée, de garantir la coopération des contribuables et de préserver l'intégrité de la politique fiscale. Elle ne constitue pas un refus général d'accès aux informations fiscales, mais s'applique uniquement aux données permettant d'identifier des personnes. Les données anonymisées ou agrégées restent accessibles, sous réserve d'évaluation de préjudice prévu à l'article 3.2 de la Convention. »²⁵

33. L'AIG note que la Convention de Tromsø ne contient aucune disposition relative aux réserves. Conformément aux principes généraux du droit international codifiés à l'article 19, paragraphe c, de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), une réserve à la Convention de Tromsø est admissible lorsqu'elle est compatible avec l'objet et le but de cette dernière. Les réserves de l'Espagne concernent l'article 3, paragraphe 1, alinéas c, e, f, g et h, de la Convention et ne semblent pas affecter l'objet et le but de la Convention. Au contraire, elles semblent clarifier la manière dont l'Espagne entend appliquer les limitations admissibles du droit d'accès déjà prévues par la Convention. Compte tenu des explications fournies par la Partie, les objectifs des réserves pourraient être pleinement atteints par l'application normale de l'article 3 de la Convention. L'AIG invite la Partie à réfléchir à la nécessité de maintenir ces réserves et, en fonction de ses conclusions, à envisager leur retrait.

²⁵ Ibid.

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

34. Une demande d'accès à l'information doit être adressée au responsable de l'autorité publique qui détient l'information ou, dans le cas de personnes physiques ou morales fournissant des services publics ou exerçant une autorité administrative, à l'administration/l'organisme/l'entité dont elles dépendent (article 17(1)). Les autorités centrales de l'administration publique doivent, en vertu de l'article 21(2) de la Loi sur la Transparence, mettre en place des unités spéciales chargées, entre autres, de recevoir et de traiter les demandes d'accès à l'information. Les autres entités relevant du champ d'application de la Loi sur la Transparence doivent clairement identifier l'organisme compétent chargé de traiter les demandes d'accès (article 21, paragraphe 3). La Partie a précisé que, dans la pratique, toutes les demandes d'informations adressées à l'administration publique générale sont soumises au portail de transparence en ligne, puis traitées par les unités compétentes de chaque institution. Certaines institutions spécifiques, telles que le Parlement ou les communautés autonomes, disposent de leurs propres sites web sur lesquels les demandes d'informations peuvent être soumises²⁶.

35. Une demande peut être introduite par tout moyen et doit contenir l'identité du demandeur, les informations demandées, une adresse de contact pour le demandeur, de préférence une adresse électronique, et, le cas échéant, la forme d'accès souhaitée aux informations demandées (article 17(2)). Les demandes d'informations auprès des autorités publiques peuvent être présentées dans l'une des langues co-officielles dans le territoire où se trouve l'administration publique (article 17(4)).²⁷ Bien que la Loi sur la Transparence ne prévoie pas spécifiquement les demandes anonymes, la Partie a communiqué à l'AIG des informations sur la possibilité pour les demandeurs de présenter une demande d'informations par le biais d'un nouveau système qui garantit la sécurité et la confidentialité des communications entre le public et l'administration publique.

²⁶ Ibid.

²⁷ Conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la Loi sur la Transparence, l'administration publique comprend les entités énumérées à l'article 1, alinéa 1-d, à savoir l'administration centrale de l'État, l'administration locale, les entités du système de sécurité sociale, les organes autonomes, les agences d'État et les entités commerciales publiques qui fonctionnent de manière indépendante et exercent des fonctions de réglementation ou de surveillance externes sur un secteur ou une activité, les entités de droit public dotées de la personnalité juridique, y compris les universités publiques.

36. Il est rappelé que, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention, le demandeur d'un document public n'est pas tenu de motiver sa demande d'accès à ce document. Conformément à l'article 17(3) de la Loi sur la Transparence, « les demandeurs ne sont pas tenus de motiver leur demande d'accès à l'information. Ils peuvent néanmoins expliquer les raisons pour lesquelles ils demandent cette information, qui peuvent être prises en compte lors de la prise de décision. Toutefois, l'absence de motifs ne peut être la seule raison de rejeter une demande ». La Partie a expliqué que la motivation n'est pertinente que pour l'évaluation de l'intérêt public supérieur à l'accès à l'information à laquelle s'applique une limitation. Par exemple, les demandes présentées par des journalistes, des chercheurs ou des organisations de la société civile peuvent démontrer un intérêt public plus élevé pour la transparence²⁸. L'AIG considère que la Loi sur la Transparence satisfait aux exigences de l'article 4 de la Convention.

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

37. La Loi sur la Transparence n'oblige pas l'autorité publique qui reçoit une demande d'accès d'aider le demandeur à identifier les documents publics demandés. Conformément à l'article 19(1), lorsque la demande n'identifie pas suffisamment les informations requises, le demandeur est invité à les préciser dans un délai de dix jours, en précisant que, à défaut, la demande sera considérée comme retirée et le délai de réponse sera suspendu. Toutefois, la Loi 39/2015 sur la procédure administrative commune prévoit le droit des personnes à bénéficier d'une aide et d'un soutien dans leurs interactions avec l'administration publique, y compris une assistance par des moyens électroniques, une assistance juridique ou technique. En outre, la Partie a expliqué que les unités de transparence créées au sein des autorités publiques en vertu de la Loi sur la Transparence apportent un soutien actif aux demandeurs et que le portail de la transparence offre des outils conviviaux pour guider les demandeurs tout au long de la procédure de demande²⁹. L'AIG considère que les dispositions de la Loi sur la Transparence et de la Loi 39/2015 sur la procédure administrative commune mettent en œuvre les exigences de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention.

²⁸ AIG/Inf(2025)08

²⁹ Ibid.

38. Conformément à l'article 18(1) alinéa d, lorsqu'une autorité publique reçoit une demande d'accès à des informations qu'elle ne détient pas et que l'organisme compétent qui détient ces informations n'est pas connu, une décision de refus est prise. Cette décision doit indiquer l'autorité qui, de l'avis de l'autorité publique qui refuse la demande, est compétente pour traiter celle-ci (article 18, paragraphe 2). Conformément à l'article 19 (1) de la Loi sur la Transparence, si une demande porte sur des informations qui ne sont pas en possession de l'organisme auquel elle est adressée, celui-ci la transmet à l'organisme compétent, s'il est connu, et informe le demandeur de cette situation.

39. Conformément à l'article 19(4) de la Loi sur la Transparence, lorsque les informations demandées sont en possession de l'organe qui reçoit la demande et ont été rédigées ou produites principalement ou entièrement par un tiers, la demande est transmise à ce tiers afin qu'il statue sur l'accès. L'AIG prend note des informations supplémentaires fournies par la Partie selon lesquelles cette disposition vise à protéger les intérêts et les droits légitimes des parties concernées, en particulier lorsque des restrictions d'accès s'appliquent et en même temps à garantir que la réponse provient de la source appropriée et à améliorer l'efficacité³⁰. L'AIG considère que l'article 19(4) de la Loi sur la Transparence ne met pas en œuvre l'obligation prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la Convention, selon laquelle l'autorité publique détenant le document demandé traite la demande. Ce n'est que lorsqu'elle ne détient pas le document demandé ou n'est pas habilitée à la traiter que l'autorité publique renvoie la demande ou le demandeur à l'autorité publique compétente. L'AIG recommande à la Partie d'envisager de supprimer cette disposition de la loi sur la transparence.

40. L'article 12 de la Loi sur la Transparence garantit le droit d'accès à tous les individus, sans distinction d'identité, de nationalité, de profession ou de motivation. Aucune distinction n'est faite sur la base de la nature de la demande ou le statut du demandeur. L'AIG considère que cette disposition de la loi est conforme à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention.

41. La décision d'accorder ou de refuser l'accès au document demandé doit être communiquée au demandeur et aux tiers concernés qui en ont fait la demande dans un délai maximal d'un mois à compter de la réception de la demande par l'organe chargé de prendre la décision. Ce délai peut être prolongé d'un mois supplémentaire si le volume ou la complexité des informations

³⁰ Ibid.

demandées le justifie, après notification au demandeur (article 20(1)). Ce délai peut être suspendu pour une durée maximale de 15 jours si les informations demandées sont susceptibles d'affecter les droits ou les intérêts de tiers dûment identifiés, pendant lesquels ceux-ci peuvent présenter leurs arguments ; le demandeur est informé de cette suspension (article 19(3)). Conformément à l'article 22(1), lorsque l'accès ne peut être accordé au moment de la notification de la décision d'accorder l'accès, il doit être accordé, dans tous les cas, dans un délai maximal de dix jours. La Partie a expliqué qu'il s'agit d'un délai supplémentaire qui s'applique lorsque l'accès au document demandé nécessite la suppression de données à caractère personnel, la production de copies physiques ou la coordination avec des archives externes³¹. Si aucune décision n'est prise dans les délais impartis, la demande est considérée comme rejetée (article 20(4)).

42. L'AIG rappelle que, conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la Convention, « [t]oute demande d'accès à un document public est traitée rapidement. La décision intervient, elle est communiquée et exécutée aussi rapidement que possible ou à l'intérieur d'un délai fixe raisonnable qui est précise au préalable ». L'AIG n'est pas convaincue que le délai d'un mois réponde à la norme de rapidité prévue par la Convention ou qu'il puisse être considéré comme un délai raisonnable pour décider de l'octroi de l'accès à des documents publics, en particulier lorsqu'aucune limitation d'accès s'applique. Il ne semble pas non plus justifié de prolonger le délai de 15 jours lorsque des tiers sont impliqués, ou d'un mois supplémentaire lorsque la demande concerne des informations volumineuses ou complexes, sauf dans des cas extrêmes. L'article 5, paragraphe 4, de la Convention prévoit qu'une décision sur une demande d'accès doit non seulement être prise, mais aussi communiquée et exécutée dès que possible ou dans un délai raisonnable. Par conséquent, il n'est pas justifiable de prolonger le délai de 10 jours lorsqu'une décision positive a été prise afin de permettre son exécution. L'AIG prend note des informations fournies par la Partie selon lesquelles, dans la pratique, le délai d'un mois est un délai maximal plutôt qu'un délai standard et que, dans la pratique, de nombreuses demandes reçoivent une réponse plus rapide³². L'AIG considère toutefois que les délais légaux laissent une marge d'appréciation dans leur application. L'AIG recommande à la Partie de réviser les délais de décision concernant les demandes d'accès afin de garantir que, lorsque les autorités publiques ne se fondent pas sur des exceptions légales à l'accès, elles statuent sur ces demandes et exécutent leurs décisions dès que cela est raisonnablement réalisable.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

43. Une demande peut être refusée si elle est manifestement « répétitive » ou abusive et n'est pas justifiée par des raisons de transparence au sens de la loi (article 18(1), alinéa e). La Partie a expliqué que, selon les orientations interprétatives publiées par le Conseil sur la transparence et la bonne gouvernance, une demande répétitive est une demande identique à une demande précédente qui a déjà été rejetée ou acceptée, sans qu'il existe de nouvelles circonstances factuelles ou juridiques ; le demandeur a déjà été informé du résultat de la procédure antérieure ; la demande est présentée avant l'expiration du délai légal de réponse à une demande antérieure ; ou il serait objectivement impossible d'y répondre ou cela paralyserait le bon fonctionnement de l'organisme public. En ce qui concerne les demandes abusives, la Partie a expliqué que, selon le Code civil espagnol et la jurisprudence pertinente, les demandes abusives sont celles qui dépassent l'exercice d'un droit, perturberaient gravement la prestation des services publics, porteraient atteinte aux droits de tiers et seraient contraires à la loi, aux usages ou à la bonne foi. L'article 18(1), alinéa e, est appliqué de manière restrictive et son application doit être dûment motivée³³. L'AIG estime que ces interprétations des termes « répétées » et « abusives » sont conformes à la notion de « manifestement déraisonnable » contenue dans l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention.

44. L'AIG prend note de la déclaration contenue dans une Note verbale de la Représentation permanente de l'Espagne, du 10 novembre 2021, déposée au moment de la signature de l'instrument le 23 novembre 2021, et confirmée dans l'instrument de ratification déposé le 27 septembre 2023, qui stipule que le Royaume d'Espagne « souligne qu'il considère spécifiquement comme une demande difficile à satisfaire, conformément à l'article 5.5.ii, toute demande d'informations exigeant une action préalable de réélaboration pour que lesdites informations puissent être divulguées ». L'AIG rappelle que, conformément à l'article 18 (1), alinéa c, de la Loi sur la Transparence, les demandes d'informations doivent être rejetées si elles se réfèrent à des informations qui nécessiteraient une action préalable de reformulation afin d'être divulguées. La Partie a expliqué que cette disposition couvre les informations qui doivent être compilées à partir de diverses sources pour répondre à la demande ou lorsque l'organe public qui reçoit la demande ne dispose pas des moyens techniques nécessaires pour extraire ou traiter les informations spécifiques (voir paragraphes 25 et 28 ci-dessus). L'AIG considère que lorsqu'une demande d'informations nécessite un travail de recherche ou d'examen disproportionné, elle peut être considérée comme

³³ Ibid.

manifestement déraisonnable au sens de l'article 5, paragraphe 5, alinéa ii, de la Convention (voir paragraphe 52 du rapport explicatif à la Convention). L'AIG estime donc que l'article 18(1), alinéa c, de la Loi sur la Transparence est conforme à la disposition de la Convention mentionnée.

45. Les décisions relatives au refus d'accès, d'accès partiel ou d'accès sous une forme différente de celle demandée, ainsi que les décisions accordant l'accès à des informations auxquelles un tiers s'est opposé, doivent être motivées (article 20(2)). Conformément à la loi commune sur la procédure administrative, les décisions doivent être notifiées au demandeur par voie électronique ou en personne et doivent identifier l'autorité qui les a rendues, les motifs juridiques, la forme d'accès et les informations sur les recours disponibles. En cas de refus total ou partiel, la décision doit être motivée, notamment en identifiant la limitation applicable, en évaluant la mise en balance des intérêts et en expliquant les raisons.³⁴ L'AIG estime que les exigences de l'article 5, paragraphe 6, de la Convention sont respectées.

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

46. La Loi sur la Transparence exprime une préférence pour l'accès au document officiel demandé par voie électronique, sauf si cela n'est pas possible ou si le demandeur a expressément indiqué d'autres moyens (article 22(1)). Cela suggère que, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, le demandeur a le droit de choisir s'il souhaite consulter l'original ou une copie, ou recevoir une copie sous toute forme ou dans tout format disponible de son choix, à moins que cette préférence ne soit déraisonnable.

47. L'article 16 de la Loi sur la Transparence prévoit que l'accès partiel au document officiel demandé est accordé lorsque des restrictions d'accès s'appliquent à certaines parties des informations qu'il contient, à moins que cela n'entraîne la fourniture d'informations déformées ou dénuées de sens. Le demandeur doit être informé des informations qui ont été omises. Ces dispositions sont pleinement conformes à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention.

³⁴ Ibid.

48. La Loi sur la Transparence (article 22(3)) prévoit explicitement la possibilité pour les autorités publiques de donner accès à un document officiel en renvoyant le demandeur vers d'autres sources facilement accessibles. Cela est conforme à l'article 6, paragraphe 3, de la Convention.

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

49. Le principe selon lequel l'accès aux documents publics est gratuit est établi à l'article 22(4) de la Loi sur la Transparence. Des frais minimes peuvent être facturés pour la fourniture de copies ou le transfert de données dans un format différent de celui du document public original. Les frais sont facturés conformément à la loi 8/1989 du 13 avril sur les frais et prix publics ou, le cas échéant, à la réglementation de la communauté autonome ou de l'entité locale. Les règles de calcul des frais sont publiées en ligne. La Partie a informé l'AIG qu'en pratique, aucun frais n'est facturé pour l'accès aux documents publics.

50. En outre, en ce qui concerne l'accès aux documents publics conservés dans les archives centrales, intermédiaires et historiques, les frais sont facturés conformément aux dispositions de leurs réglementations spécifiques.

51. L'AIG considère que ces principes de la Loi sur la Transparence sont conformes aux exigences de l'article 7 de la Convention.

IX. Article 8 – Droits de recours

52. Les décisions relatives aux demandes d'accès peuvent être contestées devant le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance avant d'être portées devant un tribunal administratif. Les décisions relatives aux demandes d'accès émanant de la maison royale, du Congrès des députés, du Sénat, de la Cour constitutionnelle, du Conseil général du pouvoir judiciaire et d'autres institutions indépendantes prévues à l'article 2(1), alinéa f, de la Loi sur la Transparence ne peuvent faire l'objet d'un recours que devant un tribunal administratif (articles 23(2), et 24(1)).

53. Le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance est une institution indépendante créée par la Loi sur la Transparence afin de promouvoir la transparence de l'activité publique, de veiller à ce que les informations soient rendues publiques comme requis, de protéger le droit d'accès à l'information publique et de garantir le respect des dispositions légales en matière de bonne gouvernance (articles 33 et 34). Le Conseil est composé d'un président, nommé par la commission compétente du Congrès des députés sur proposition du ministre du Trésor et des Administrations publiques, d'un membre du Congrès des députés, d'un sénateur, d'un représentant de la Cour des comptes, d'un représentant du Bureau du médiateur, d'un représentant de l'Agence espagnole de protection des données, d'un représentant du Secrétariat d'état aux administrations publiques et d'un représentant de l'Autorité indépendante de responsabilité fiscale (articles 36(2) et 37(1)).

54. Le recours devant le Conseil peut être formé dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de la décision sur la demande d'accès et une décision doit être rendue et notifiée au demandeur dans un délai de trois mois à compter du dépôt du recours. La procédure devant le Conseil suit les dispositions de la loi sur le système juridique des administrations publiques et la procédure administrative commune (article 24). Les décisions du Conseil sont en principe contraignantes pour l'administration publique ; cette dernière peut toutefois contester les décisions du Conseil devant les tribunaux administratifs.

55. Les recours contre les refus d'accès ou l'absence de réponse dans les délais prévus par la loi peuvent être introduits devant les tribunaux administratifs dans un délai de deux mois à compter de la décision de refus ou de l'expiration des délais légaux. Aucun frais judiciaire n'est appliqué pour l'introduction de ces recours. Aucune information n'est fournie quant aux délais impartis aux tribunaux administratifs pour traiter les recours. L'AIG considère que les exigences de l'article 8 sont généralement respectées. Toutefois, étant donné qu'elle ne dispose pas d'informations sur le délai moyen de traitement d'un recours devant un tribunal administratif, l'AIG réserve sa position sur la question de savoir si la procédure de révision, lorsqu'elle nécessite une décision judiciaire, est rapide.

X. Article 9 - Mesures complémentaires

56. La Partie a informé l'AIG que, dans le cadre du Plan de communication inclusif pour un gouvernement ouvert, elle a mené une campagne en 2022 et 2023 afin d'informer le public de son droit de connaître, de comprendre et de participer à l'administration publique. La campagne a été menée en espagnol, en catalan, en galicien, en basque et en anglais. Des spots de publicité, des affiches et des bannières ont été diffusés à la télévision, à la radio, dans la presse, dans des magazines, sur Internet et sur les réseaux sociaux. En outre, un guide sur l'exercice du droit d'accès à l'information publique a été publié sur le portail de la transparence créé en vertu de l'article 10 de la Loi sur la Transparence. Ces mesures sont conformes à l'article 9, premier alinéa, de la Convention.

57. L'Institut national d'administration publique organise chaque année, depuis l'entrée en vigueur en 2013 de la Loi sur la Transparence, une formation à l'intention des agents chargés de traiter les demandes d'information dans les services concernés des pouvoirs publics. Cette formation porte sur les principes fondamentaux de la Loi sur la Transparence ainsi que sur les techniques de promotion des données ouvertes et les meilleures pratiques en matière de protection des données. L'AIG considère que ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe a, de la Convention.

58. L'article 8 de la Loi sur la Transparence définit les obligations détaillées des autorités publiques en matière de publication de leurs informations financières, budgétaires et statistiques. Cela comprend les contrats, la liste des accords signés, les subventions publiques, les budgets, les comptes annuels obligatoires et les rapports d'audit, la rémunération annuelle des hauts fonctionnaires et des dirigeants des entités relevant du champ d'application de la loi sur la transparence, les décisions autorisant les hauts fonctionnaires à exercer des activités privées après avoir quitté leurs fonctions, les déclarations annuelles de patrimoine et d'activités des représentants locaux, comme l'exige la loi applicable, etc. L'AIG considère que ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe b, de la Convention.

59. Des unités d'information doivent être créées dans chaque autorité publique et entité relevant du champ d'application de la Loi sur la Transparence (article 9). Outre le traitement des demandes d'accès aux documents publics, leurs responsabilités comprennent la tenue à

jour d'une carte du contenu identifiant les différents types d'informations détenues par l'organe. La Partie a informé l'AIG qu'un ensemble de normes techniques établies dans le cadre du programme national d'interopérabilité régit le stockage et la gestion des documents publics. Il s'agit notamment de normes relatives à la numérisation des documents, aux fichiers et documents électroniques, aux listes de modèles de données, etc. L'AIG considère que ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe c, de la Convention.

60. Des règles spécifiques relatives à la conservation et à la destruction des documents détenus par les autorités publiques sont énoncées dans le décret royal 1708/2011 (18 novembre 2011) qui établit le système d'archivage espagnol. Cet instrument régit les délais et les procédures de conservation, le transfert des documents des autorités publiques vers les archives générales de l'administration, ainsi que l'élimination des documents conservés dans chaque type d'archives. L'AIG considère que ces mesures contribuent à la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe d, de la Convention.

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

61. La Partie a informé l'AIG que les autorités publiques sont tenues de publier les lignes directrices, instructions, accords, circulaires ou réponses aux questions soulevées par des particuliers ou d'autres organes dans la mesure où ils impliquent une interprétation de la loi ou ont des effets juridiques ; les avant-projets de loi et les projets de décrets législatifs dont elles sont responsables, lorsque l'avis des organes consultatifs correspondants est sollicité ; les projets de règlements dont elles sont responsables et les rapports qui les accompagnent ; et les documents qui, conformément à la législation sectorielle en vigueur, doivent être soumis à une période d'information publique.

62. L'AIG considère que ces mesures, associées à celles prises en application de l'article 8 de la loi sur la transparence (voir paragraphe 58 du présent rapport), contribuent à la mise en œuvre de l'article 10 de la Convention.

XII. Conclusions et recommandations

63. Les dispositions de la Loi sur la Transparence sont conformes à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a, i, et alinéa b, de la Convention. La loi met également en œuvre les exigences de l'alinéa ii de la même disposition, bien qu'elles soient facultatives.

64. L'AIG considère que la Loi sur la Transparence garantit le respect de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention.

65. Les limitations au droit d'accès à l'information publique énumérées aux articles 14 et 15 de la Loi sur la Transparence sont conformes à l'article 3 de la Convention. Notamment, les limitations prévues par:

- l'article 14, alinéas a, b et c, correspondent aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention ;
- l'article 14(1)(d) correspondent aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa b, de la Convention ;
- l'article 14(1)(e) correspondent aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéas c et d, de la Convention ;
- l'article 14(1)(f), correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa i, de la Convention ;
- l'article 14(1)(g)), correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa e, de la Convention ;
- l'article 14(1)(h), correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention ;
- l'article 14(1)(i), correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa h, de la convention ;
- l'article 14(1)(k), correspondant à l'article 3, paragraphe 1, alinéa k, de la Convention, prévoit des objectifs légitimes ;
- l'article 14(1)(j), dans la mesure où il protège la propriété intellectuelle et industrielle, correspond partiellement aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa g, de la Convention ;
- l'article 14(1)(l) correspond aux objectifs légitimes prévus à l'article 3, paragraphe 1, alinéa j, de la Convention ;
- les paragraphes 1 à 3 de l'article 15 correspondent à l'alinéa f du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention.

66. L'AIG considère que l'exception prévue à l'article 14(1)(j) concernant le secret professionnel fait double emploi avec les exceptions déjà prévues dans la Loi sur la Transparence et invite la Partie à reconsidérer cette exception.

67. L'article 18(1), alinéa b, de la Loi sur la Transparence prévoit des exemptions absolues visant à protéger la confidentialité des processus décisionnels des autorités publiques, qui est déjà garantie par l'article 14(1)(k), de la Loi sur la Transparence et est conforme à l'article 3 de la Convention. L'AIG recommande à la Partie de reconsidérer l'article 18(1), alinéa b, de la Loi sur la Transparence.

68. L'AIG considère que les réserves formulées ou confirmées par la Partie dans son instrument de ratification de la Convention ne semblent pas affecter l'objet et le but de la Convention. Au contraire, elles semblent clarifier la manière dont l'Espagne entend appliquer les limitations admissibles du droit d'accès déjà prévues par la Convention. Compte tenu des explications fournies par la Partie, les objectifs des réserves pourraient être pleinement atteints par l'application normale de l'article 3 de la Convention. L'AIG invite la Partie à réfléchir à la nécessité de maintenir ces réserves et, en fonction de ses conclusions, à envisager leur retrait.

69. La Loi sur la Transparence met en œuvre les principes et les exigences de l'article 4 de la Convention.

70. La Loi sur la Transparence met en œuvre les principes et les exigences de l'article 5 de la Convention, à l'exception des alinéas 2 et 4 de cette disposition. L'AIG recommande à la Partie d'envisager la suppression de l'article 19(4) de la loi et de réviser les délais prévus pour statuer sur les demandes d'accès prévus aux articles 19(3), 20(1) et 22(1), afin de garantir que lorsque les autorités publiques ne se fondent pas sur des exceptions à l'accès prévues par la loi, elles statuent sur ces demandes et exécutent leurs décisions dès que cela est raisonnablement réalisable.

71. La Loi sur la Transparence met en œuvre les principes et les exigences des articles 6 et 7 de la Convention.

72. L'AIG considère que les exigences de l'article 8 sont généralement respectées. Toutefois, étant donné que l'AIG ne dispose pas d'informations sur le délai moyen nécessaire à un tribunal administratif pour statuer sur un recours, l'AIG réserve sa position sur la question de savoir si la procédure de révision, lorsqu'elle nécessite une décision judiciaire, est rapide.

73. La Partie a pris des mesures satisfaisantes 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.

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.