



PhD-FLSHASE-2011-02

Faculté des Lettres, des Sciences humaines, des Arts et des Sciences de l'Éducation

## THÈSE

Soutenue le 21/01/2011 à Luxembourg

En vue de l'obtention du grade académique de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG

EN HISTOIRE

par

**Andréas Bagias**

né le 15 janvier 1966 à Athènes

L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS DES  
INSTITUTIONS EUROPÉENNES : LE DÉVELOPPEMENT  
D'UN DROIT ET SA MISE EN APPLICATION  
(1973 - 2004)

### Jury de thèse

Dr René Leboutte, directeur de thèse  
*Professeur, Université du Luxembourg*

Dr Waltraud Hakenberg, experte externe  
*Greffier, Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*  
*Professeur honoraire, Universität des Saarlandes*

Dr Robert Harmsen, président  
*Professeur, Université du Luxembourg*

Dr Marcel Lajeunesse  
*Professeur associé, Université de Montréal*

Dr Massimo La Torre  
*Professeur, University of Hull*

Dr Jean-Paul Lehnens, président suppléant  
*Professeur, Université du Luxembourg*



# ABSTRACT

*Access to official documents is a key outcome of the concept of transparency as applied to the institutions of the European Union. In the 1990s, transparency offered the promise of a cure to the “democratic deficit” from which these European institutions suffered. This thesis asks whether its application has in fact proved effective.*

*Key factors that underpinned progress towards greater transparency and the right of access to documents are identified as:*

- the influence of globalization and the gradual adoption of national legislations of the various member states,*
- the “Citizens Europe” movement,*
- the legal evolution concerning access to environmental information,*
- the institutional evolution of the European decision-making process,*
- the difficulties encountered during the ratification of the Maastricht Treaty and,*
- the accession of Sweden and Finland in 1995 to the European Union.*

*These developments culminated with the insertion of article 255 to the Amsterdam Treaty, and under the 2001 presidency of Sweden the adoption of Regulation (EC) No 1049/2001.*

*Official statistics reveal, however, that the right of access to documents, produced and received by the European institutions, is rarely applied by European citizens. This right, like a working knowledge of the functioning of the European Union, remains the preserve of a small circle of professionals, usually established in Brussels.*

*It seems that transparency and the right of access to documents does not bring the citizen closer to the European institutions and it does not solve the stated “democratic deficit”. Rather, this research finds that it has been used as an instrument in an institutional struggle to limit the power of the Council and the Commission. It is demonstrated that the right alone is not sufficient to solve such a huge political problem. First, the implementation of this measure is not accompanied by a real motivation to clarify legislative, administrative and decision-making processes. Second, the participation of the European citizen in the construction of Europe is a problem intrinsically political: the right of access to documents can be effective only when integrated into the civic rights, thus allowing for the participation of the “civil society” on a collective rather than individual basis.*



# REMERCIEMENTS

Qu'il me soit d'abord permis d'exprimer mes remerciements à M. Leboutte pour avoir accepté de diriger cette thèse, pour sa disponibilité et ses commentaires avisés. Le comité d'encadrement, auquel participaient M. Leboutte, M. Lehnert et M. Hofmann, a grandement contribué à la qualité de la présente thèse : qu'il soit ici remercié pour ses réflexions et ses recommandations.

Je tiens à remercier tout particulièrement Jean-Pierre Jarry, archiviste à la Commission européenne, qui m'a accompagné lors d'une grande partie de cette aventure : cette thèse doit beaucoup à son esprit critique, à ses conseils, à son professionnalisme et à la constance de ses encouragements.

Je souhaite faire part de ma reconnaissance à mon ami Jean-Daniel Bourgault, spécialiste de l'information (Université du Québec, Institut national de la recherche scientifique), qui, vingt après nos études communes à l'Université de Montréal, m'a apporté une aide précieuse : ses remarques perspicaces ont contribué à améliorer cette thèse, sur le fond comme sur la forme. Qu'il soit remercié de sa générosité et de sa disponibilité.

Je souhaite remercier M. Gryllos et M. Mariatte, juristes à la Cour de justice de l'Union européenne: l'un et l'autre m'ont prodigué de judicieux conseils concernant le traitement de certains aspects juridiques de cette thèse.

Je tiens également à remercier M<sup>me</sup> Redureau, enseignante à l'École européenne : la qualité du français doit beaucoup à ses relectures attentives et régulières. Mes remerciements vont aussi à M<sup>me</sup> Haslauer, fonctionnaire à la Cour de justice de l'Union européenne, qui a relu les premiers chapitres de la thèse.

La préparation de cette thèse se fonde en grande partie sur les ressources des bibliothèques de la Cour de justice et du Parlement européen, ainsi que de la bibliothèque numérique European Navigator (ENA) du Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE). Le Centre archivistique et documentaire (CARDOC) du Parlement européen s'est avéré être un formidable gisement de sources primaires.

Enfin, je remercie mes proches, à commencer par Ioanna, ma fille, pour son sourire et sa compréhension pour les heures que nous n'avons pas pu passer ensemble. Une grande partie de la thèse s'est écrite alors que mon père était souffrant : j'espère que la réalisation de ce projet lui apportera plaisir et fierté. Je dédie cette thèse à Georgios, mon beau-frère, décédé brutalement cet automne à l'âge de 42 ans.

# AVERTISSEMENT

L'Université de Luxembourg n'imposant pas de norme particulière concernant la mise en forme de la bibliographie et des notes de bas de page, nous avons adopté une présentation relativement commune, et par ailleurs conforme à deux suggestions du Comité d'encadrement :

- La première consistait à éviter les références internes (*op. cit.*, *supra*, *etc.*) et à proposer des références bibliographiques les plus complètes possibles.
- La seconde concernait les documents électroniques disponibles sur Internet et impliquait de fournir le lien exact de chaque document, accompagné de la date de sa dernière consultation. Ce que nous avons fait, à l'exception notable des documents hébergés par le site EUR-Lex et publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* ou dans le *Recueil de jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Problématique de la thèse</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Objectifs de la thèse</b> .....	<b>2</b>
2.1. <i>Premier objectif : brosser l'historique du droit d'accès du public aux documents administratifs</i> .....	3
2.2. <i>Deuxième objectif : expliquer pourquoi et comment le droit d'accès est apparu comme un remède au déficit démocratique de l'Union européenne</i> .....	3
2.3. <i>Troisième objectif : étudier la mise en application du droit d'accès</i> .....	3
<b>3. Sujet de la thèse</b> .....	<b>4</b>
3.1. <i>Le droit d'accès du public aux documents des autorités publiques</i> .....	4
3.2. <i>Les institutions européennes</i> .....	6
3.2.1.2. Le Conseil.....	7
3.2.1.3. La Commission .....	7
3.2.1.4. La Cour de justice.....	8
3.2.1.5. La Cour des comptes.....	8
3.2.2. Les autres organes communautaires.....	8
3.2.3. Les trois protagonistes à l'origine du droit d'accès aux documents des institutions européennes .....	9
3.3. <i>La période étudiée : 1973-2004</i> .....	10
3.3.1. Une chronologie succincte .....	11
3.3.1.1. Avant 1991 : le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83, la directive 90/313/CEE du Conseil .....	11
3.3.1.2. 1992-1995 : le Traité de Maastricht, le Code de conduite, l'adhésion de la Suède et de la Finlande.....	11
3.3.1.3. 1996-2000 : la démission de la Commission Santer, le Traité d'Amsterdam .....	13
3.3.1.4. 2001-2009 : la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001.....	14
3.3.1.5. Après 2004 : vers un nouveau règlement.....	14
3.4. <i>Le développement du droit d'accès du public aux documents</i> .....	15
3.5. <i>La mise en œuvre du droit d'accès du public aux documents</i> .....	16
<b>4. Structure de la thèse</b> .....	<b>16</b>
<b>CHAPITRE 1. DU SECRET À LA TRANSPARENCE : UNE LENTE ÉVOLUTION</b> .....	<b>19</b>
<b>1. Secret et transparence</b> .....	<b>19</b>
1.1. <i>Le secret</i> .....	19
1.1.1. Définitions.....	19
1.1.2. Dimension privée.....	20
1.1.3. Dimension politique .....	21
1.2. <i>La transparence</i> .....	21
1.2.1. Définitions.....	22
1.2.2. La transparence en politique .....	22
1.3. <i>Secret et transparence : opposition ou complémentarité ?</i> .....	23
1.3.1. Complémentarité du point de vue politico-administratif .....	24
<b>2. La règle du secret : le secret comme mode de légitimation du pouvoir</b> .....	<b>25</b>
2.1. <i>Origines et justification du secret</i> .....	25
2.1.1. Origines du secret .....	25
2.1.2. Justification du secret.....	26

2.2.	<i>Un appareil administratif au service du secret</i> .....	27
<b>3.</b>	<b>Établissement graduel des conditions favorables à la transparence</b> .....	<b>29</b>
3.1.	<i>État et institutions étatiques</i> .....	29
3.2.	<i>Apparition de l'État de droit</i> .....	29
3.3.	<i>Émergence d'un besoin de transparence : l'Angleterre, les États-Unis, la France révolutionnaire</i> ...	30
<b>4.</b>	<b>Un cas particulier : l'abolition du secret administratif en Suède au XVIII<sup>e</sup> siècle</b> .....	<b>32</b>
4.1.	<i>Le contexte : l'Ère de la Liberté (1718-1772)</i> .....	32
4.2.	<i>La Loi sur la liberté de la presse de 1766</i> .....	34
4.3.	<i>Les influences de la loi de 1766</i> .....	35
4.3.1.	Les influences suédoises .....	35
4.3.2.	Les influences étrangères .....	36
4.4.	<i>Une loi dont la portée doit être nuancée</i> .....	39
<b>5.</b>	<b>Institutionnalisation graduelle de la transparence administrative</b> .....	<b>40</b>
5.1.	<i>Le poids de l'État, l'apparition de la « démocratie libérale »</i> .....	40
5.2.	<i>Les textes fondateurs</i> .....	40
5.3.	<i>De nouveaux acteurs</i> .....	42
5.3.1.	Le Parlement .....	43
5.3.2.	Le Médiateur.....	44
<b>6.</b>	<b>La réforme de l'État</b> .....	<b>45</b>
6.1.	<i>Qu'est-ce que la réforme de l'État ?</i> .....	45
6.2.	<i>Transparence et réforme de l'État</i> .....	47
6.2.1.	Les solutions pour réformer l'État.....	47
6.2.2.	Le précédent de la Glasnost .....	47
<b>7.</b>	<b>Arguments pour la transparence</b> .....	<b>48</b>
7.1.	<i>Contrôle de l'action des autorités publiques</i> .....	48
7.2.	<i>Améliorer l'efficacité de l'administration</i> .....	50
7.3.	<i>Encourager la participation de tous aux affaires publiques</i> .....	50
7.4.	<i>Transparence et organisations internationales</i> .....	51
7.5.	<i>Position du Parlement européen et des institutions européennes</i> .....	53
<b>8.</b>	<b>La transparence au cœur du rapport entre l'État et le citoyen : nouveaux concepts</b> .....	<b>53</b>
8.1.	<i>La gouvernance</i> .....	54
8.2.	<i>La communication politique</i> .....	55
8.2.1.	Définitions.....	55
8.2.2.	La publicité de l'information selon Jürgen Habermas .....	56
8.2.3.	Réforme et communication politique.....	57
8.2.4.	Le contexte des institutions européennes.....	57
<b>9.</b>	<b>Transparence des processus de gestion et de décision</b> .....	<b>58</b>
9.1.	<i>Définition de la transparence dans le contexte politico-administratif</i> .....	58
9.2.	<i>Transparence et ouverture</i> .....	59
9.3.	<i>Composantes de la transparence</i> .....	60
9.4.	<i>Champs d'application</i> .....	61
9.5.	<i>Bénéficiaires</i> .....	61
9.6.	<i>Objectifs spécifiques</i> .....	62



<b>CHAPITRE 2. L'ACCÈS AUX INFORMATIONS RELATIVES AUX ACTIVITÉS DE L'ÉTAT</b>	<b>65</b>
<b>1. La liberté d'information : un droit fondamental et un facteur de progrès</b>	<b>65</b>
<b>2. Accès ou diffusion de l'information ?</b>	<b>68</b>
2.1. Définitions	68
2.2. Progrès technologiques et logique de diffusion	69
2.3. Vers une obligation de diffusion ?	70
<b>3. L'accès à l'information dans le droit international</b>	<b>71</b>
3.1. Les Nations Unies	72
3.1.1. Les instruments internationaux de protection des droits de l'homme	72
3.1.2. Le Rapporteur spécial des Nations Unies	73
3.2. Le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme	75
3.2.1. Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme	75
3.2.2. Recommandations du Conseil de l'Europe	77
3.2.3. Convention sur l'accès aux documents publics	80
3.3. Droit d'accès et environnement : textes non contraignants et textes contraignants	81
3.3.1. Textes non contraignants	82
3.3.2. Textes contraignants	83
3.3.2.1. La Convention de Lugano	83
3.3.2.2. La Convention d'Århus	84
<b>4. Les systèmes nationaux d'accès à l'information</b>	<b>86</b>
4.1. Composantes des systèmes nationaux d'accès à l'information	86
4.2. Quelle est l'objet du droit d'accès : les documents et/ou les informations ?	87
4.2.1. Notions essentielles	87
4.2.1.1. Information	87
4.2.1.2. Document	89
4.2.1.3. Information publique	90
4.2.1.4. Autorités publiques et secteur public	92
4.3. Les exceptions ou comment protéger les intérêts légitimes	93
4.3.1. Les exceptions traditionnelles	93
4.3.1.1. Documents ou informations relevant des fonctions régaliennes de l'État	94
4.3.1.2. Documents ou informations relatifs aux processus de prise de décision	94
4.3.1.3. Documents et informations fournis par des tiers à l'État mais ne lui appartenant pas	94
4.3.1.4. Documents ou informations fournis par d'autres pouvoirs publics	95
4.3.2. Exceptions de catégorie et exceptions fondées sur le préjudice	95
4.3.2.1. Exceptions de catégorie	96
4.3.2.2. Exceptions fondées sur le préjudice	96
4.3.3. Exceptions obligatoires et discrétionnaires : recours au concept de primauté de l'intérêt public	97
<b>5. Les origines de l'accès du public aux documents : les systèmes suédois et américains</b>	<b>98</b>
5.1. Le régime d'accès aux documents en Suède	99
5.2. Le régime d'accès aux documents aux États-Unis	100
5.2.1. Le développement historique du droit d'accès aux informations du gouvernement aux États-Unis	100
5.2.2. Les caractéristiques du régime américain d'accès aux informations du gouvernement	104
5.2.2.1. Un cadre législatif en évolution	105
5.2.2.2. Un droit général, des exceptions précises	108

5.2.2.3.	Un droit accordé à tous.....	109
5.2.2.4.	Un droit qui s'applique à presque tout l'exécutif fédéral.....	109
5.2.2.5.	Des modalités simples, mais des délais excessifs.....	110
5.2.2.6.	Une demande très importante.....	111
5.2.2.7.	Des voies de recours insuffisantes.....	111
5.2.2.8.	Le profil des demandeurs.....	111
<b>6.</b>	<b>Mondialisation et régimes d'accès à l'information.....</b>	<b>112</b>
6.1.	<i>Définition</i> .....	112
6.2.	<i>Mondialisation, TIC et accès à l'information</i> .....	113
6.2.1.	TIC et mythe de la transparence.....	113
6.2.2.	TIC et encadrement global des flux d'information.....	113
6.3.	<i>Convergence des politiques sur l'accès à l'information</i> .....	115
6.3.1.	Développement socio-économique des démocraties occidentales.....	117
6.3.2.	Communication transnationale.....	118
6.3.3.	Interdépendance des systèmes nationaux.....	119
6.3.4.	Limites de la convergence.....	121
<b>7.</b>	<b>Dispositions d'accès aux documents des organisations internationales.....</b>	<b>122</b>
7.1.	<i>XIX<sup>e</sup> siècle</i> .....	122
7.2.	<i>Nations Unies</i> .....	123
7.3.	<i>Banque mondiale et banques régionales de développement</i> .....	124
7.4.	<i>Commonwealth</i> .....	125
7.5.	<i>Organisations internationales régionales (Europe)</i> .....	126
7.6.	<i>La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne</i> .....	126
<b>8.</b>	<b>Les législations des États membres de l'Union européenne en matière d'accès aux documents.....</b>	<b>127</b>
8.1.	<i>Luxembourg: une résistance persistante</i> .....	127
8.2.	<i>Malte : un Freedom of Information Act prévu pour 2010</i> .....	129
8.3.	<i>Chypre : les documents otages d'un enjeu géopolitique</i> .....	129
<b>9.</b>	<b>La transparence au sein des institutions européennes : les acquis du droit international/national.....</b>	<b>130</b>
<b>CHAPITRE 3.</b>	<b>L'OPACITÉ DU SYSTÈME COMMUNAUTAIRE.....</b>	<b>133</b>
<b>1.</b>	<b>Les éléments favorables à l'opacité.....</b>	<b>133</b>
1.1.	<i>La « culture du secret »</i> .....	133
1.1.1.	Les différents aspects de la culture du secret.....	134
1.1.1.1.	Les difficultés d'accès aux documents et aux systèmes documentaires.....	135
1.1.1.2.	La question de la hiérarchie des normes.....	137
1.1.1.3.	La question de la comitologie.....	138
1.1.1.4.	La question du secret des réunions du Conseil.....	140
<b>2.</b>	<b>Les éléments favorables à la transparence.....</b>	<b>143</b>
2.1.1.	La convergence des politiques nationales en matière d'accès aux documents.....	143
2.1.2.	Un processus décisionnel facilitant le consensus.....	145
2.1.2.1.	Le recours aux procédures « alternatives ».....	145
2.1.2.2.	Une nouvelle procédure décisionnelle.....	146
2.1.3.	La différenciation fonctionnelle.....	146

2.1.3.1.	La répartition des compétences (« fonctions ») au sein de l'Union européenne.....	146
2.1.3.2.	Un lobby institutionnel en faveur de la transparence.....	147
2.1.4.	La citoyenneté européenne.....	150
<b>3.</b>	<b>Au-delà du manque de transparence.....</b>	<b>150</b>
3.1.	<i>Une crise d'identité</i> .....	151
3.2.	<i>Un déficit de légitimité</i> .....	152
3.3.	<i>Les politiques de communication européennes : objectifs et résultats</i> .....	152
3.4.	<i>Les causes de l'éloignement du citoyen vis-à-vis de l'Union</i> .....	154
3.4.1.	La diversité linguistique.....	154
3.4.2.	La diversité culturelle.....	155
3.4.3.	L'absence d'une « culture civique européenne ».....	156
3.5.	<i>Les problèmes politiques de fond et leurs retombées sur la communication politique de l'Union européenne</i> .....	156
3.5.1.	Créer un espace public européen.....	157
3.5.2.	Faire partager l'utopie européenne.....	159
<b>CHAPITRE 4.</b>	<b>L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION : UNE</b>	
<b>REVENDEICATION INTÉRESSÉE DU PARLEMENT EUROPÉEN (1973-1990)</b> .....		<b>163</b>
<b>1.</b>	<b>Le fondement de la transparence au sein du Parlement européen : la publicité des</b>	
<b>débats</b> .....		<b>163</b>
<b>2.</b>	<b>L'Europe des citoyens</b> .....	<b>166</b>
<b>3.</b>	<b>L'évolution des demandes du Parlement européen en matière d'accès aux documents</b>	
<b>du Conseil et de la Commission</b> .....		<b>169</b>
3.1.	<i>Demandes d'information dans le cadre des pouvoirs budgétaires du Parlement européen</i> .....	169
3.1.1.	La procédure budgétaire.....	170
3.1.2.	La décharge budgétaire.....	171
3.1.3.	La transparence budgétaire.....	171
3.2.	<i>Demandes d'information dans le cadre des pouvoirs législatifs du Parlement européen</i> .....	173
3.2.1.	Les principales procédures législatives.....	173
3.2.2.	Des catégories de documents et d'informations encore inaccessibles pour les parlementaires européens	174
3.2.3.	La mise en œuvre d'accords interinstitutionnels.....	176
3.3.	<i>Demandes d'information dans le cadre du contrôle des pouvoirs exécutifs de la Commission (comités de comitologie)</i> .....	177
3.3.1.	Le vain combat du Parlement européen pour éliminer les comités de comitologie.....	177
3.4.	<i>D'un intérêt particulier à l'intérêt général</i> .....	180
3.4.1.	La transparence, nouvelle valeur européenne.....	180
3.4.2.	L'instrumentalisation de la transparence.....	182
3.5.	<i>Les premières initiatives du Parlement européen (1973-1989)</i> .....	183
3.5.1.	L'apparition des concepts clés dans les documents du Parlement européen.....	183
3.5.2.	Les premières questions parlementaires sur la publicité des actes administratifs (avant 1979).....	185
3.5.3.	Première législature (1979-1984).....	186
3.5.3.1.	Questions écrites de Brian Key (1979).....	186
3.5.3.2.	Question écrite de Brian Welsh (1981-1982).....	186
3.5.3.3.	Premier rapport d'initiative de la commission de la jeunesse (1984).....	188

3.5.4.	Deuxième législature (1984-1989).....	190
3.5.4.1.	Questions de Pol Marck (1984).....	190
3.5.4.2.	Second rapport d'initiative de la commission de la jeunesse (1984).....	191
3.5.4.3.	Autres textes.....	195
<b>4.</b>	<b>La première réalisation concrète concernant l'accès aux documents communautaires : l'ouverture au public des archives historiques (1983) .....</b>	<b>195</b>
4.1.	<i>Genèse (1978-1983)</i> .....	196
4.2.	<i>Les principes fondamentaux</i> .....	197
4.2.1.	La règle des trente ans.....	197
4.2.2.	Exceptions et exclusions.....	198
4.2.3.	Des modalités d'application laissées à l'appréciation des institutions.....	199
4.3.	<i>Les Archives historiques de Florence</i> .....	199
<b>5.</b>	<b>Le premier jalon juridique vers une plus grande transparence communautaire : l'affaire Zwartveld (1988-90) .....</b>	<b>200</b>
<b>6.</b>	<b>La consécration du premier droit à l'information : la directive 90/313/CEE et le droit d'accès à l'information environnementale (1990) .....</b>	<b>203</b>
6.1.	<i>Genèse (1985-1987)</i> .....	203
6.2.	<i>Contenu</i> .....	205
6.2.1.	Une directive très libérale.....	205
6.2.2.	La définition des « autorités publiques » concernées.....	206
6.2.3.	Les limites de la directive.....	206
 <b>CHAPITRE 5. LE TOURNANT DE MAASTRICHT : LA TRANSPARENCE, UNE SOLUTION POUR RAPPROCHER LES INSTITUTIONS DU CITOYEN (1990-1993) .....</b>		
<b>1.</b>	<b>Les facteurs favorables à l'émergence de la transparence.....</b>	<b>209</b>
1.1.	<i>Les initiatives du Parlement européen</i> .....	211
1.2.	<i>Le principe de subsidiarité</i> .....	213
1.2.1.	La montée en puissance de ce principe.....	213
1.2.2.	Les limites démocratiques du système institutionnel de l'Union.....	214
1.2.3.	Le principe de subsidiarité dans le Traité sur l'Union européenne.....	215
1.3.	<i>La nouvelle politique d'information et de communication des institutions européennes</i> .....	216
1.3.1.	Une première stratégie (1985-1993).....	217
1.3.2.	Une seconde stratégie (après 1993).....	218
1.3.3.	L'avènement de la « société de l'information ».....	218
1.4.	<i>L'impact de la fin de la Guerre froide sur la transparence communautaire</i> .....	220
<b>2.</b>	<b>La préparation du Traité de Maastricht : la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique et le Conseil européen de Maastricht (décembre 1991) .....</b>	<b>221</b>
2.1.	<i>La proposition néerlandaise (janvier 1991)</i> .....	222
2.2.	<i>La Déclaration n° 17 : le droit d'accès à l'information</i> .....	224
<b>3.</b>	<b>Le débat sur la ratification du Traité de Maastricht et la mise en avant du concept de transparence .....</b>	<b>225</b>
3.1.	<i>Le « non » danois et la fin du « consensus mou »</i> .....	225
3.2.	<i>Le malaise du citoyen européen</i> .....	226
3.3.	<i>La transparence comme fin en soi</i> .....	227

<b>4. La quête d'une « Communauté proche de ses citoyens »</b> .....	<b>228</b>
4.1. « Avancer au pas d'Echternach » : une proposition de règlement concernant la classification des informations sensibles.....	228
4.1.1. Contenu .....	228
4.1.2. Examen de la proposition.....	229
4.2. Les premières réactions des institutions face aux difficultés de ratification du Traité de Maastricht (juin-septembre 1992).....	232
4.3. Les négociations entre les trois institutions concernant « la démocratie, la transparence et la subsidiarité » (octobre 1992 – décembre 1993).....	233
4.4. La résolution du Parlement européen sur l'état de l'Union européenne et de la ratification du Traité de Maastricht du 14 octobre 1992.....	234
4.4.1. Adoption de la résolution.....	234
4.4.2. Contenu de la résolution .....	236
4.5. La déclaration de Birmingham du 16 octobre 1992 .....	238
4.6. La communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27 octobre 1992 : le principe de subsidiarité.....	239
4.6.1. La définition de la Commission .....	239
4.6.2. Une définition défensive et ambiguë .....	240
4.7. La première conférence interinstitutionnelle du 10 novembre 1992.....	241
4.7.1. Base des travaux, préparation, résultats.....	241
4.7.2. La question de la transparence.....	242
4.8. Résolution du Parlement européen « sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité » (18 novembre 1992).....	243
4.9. La deuxième conférence interinstitutionnelle du 26 novembre 1992.....	244
4.9.1. Position du Parlement européen.....	244
4.9.2. Position de la Commission .....	245
4.9.3. Position du Conseil.....	245
4.9.3.1. Position de Tristan Garel-Jones .....	245
4.9.3.2. Position de Jacques F. Poos .....	246
4.10. Le Conseil européen d'Édimbourg (11-12 décembre 1992).....	247
4.10.1. Annexe 3 des conclusions du Conseil européen .....	248
4.10.1.1. Première partie.....	248
4.10.1.2. Deuxième partie .....	249
4.10.1.3. Troisième partie.....	250
4.10.2. Principe de subsidiarité .....	250
4.11. Les propositions de la Commission (mai-juin 1993).....	251
4.12. Le Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993).....	252
4.12.1. De nouvelles priorités.....	252
4.12.2. Subsidiarité et transparence.....	252
4.13. La troisième conférence interinstitutionnelle du 7 juin 1993 .....	253
4.13.1. Le Médiateur européen .....	253
4.13.2. Aspects institutionnels.....	254
4.14. La déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité (octobre 1993) 255	
4.14.1. De nouvelles initiatives du Parlement européen.....	255
4.15. Le premier cadre juridique : le Code de conduite de 1993 .....	257

<b>5. L'émergence d'une nouvelle dynamique.....</b>	<b>259</b>
<b>CHAPITRE 6. LE CODE DE CONDUITE DE 1993 : LE PREMIER CADRE JURIDIQUE ET SA MISE EN APPLICATION.....</b>	<b>261</b>
<b>1. Caractéristiques et limites du Code de conduite.....</b>	<b>261</b>
1.1. <i>Caractéristiques</i> .....	262
1.1.1. Principes généraux.....	262
1.1.2. En cas de rejet de la demande initiale .....	263
1.1.3. Communication de la Commission du 4 mars 1994 .....	264
1.2. <i>Limites</i> .....	264
1.2.1. Exclusion des autres institutions européennes .....	264
1.2.2. Exclusion des documents non « textuels » et des compilations.....	265
1.2.3. Exclusion des documents conservés par le Conseil et la Commission mais produits par d'autres institutions 266	
1.2.3.1. Position de la Chambre des Communes .....	268
1.2.3.2. Position du Médiateur européen.....	268
<b>2. L'application du Code de conduite : jurisprudence .....</b>	<b>269</b>
2.1. <i>Le rôle de la Cour de justice</i> .....	269
2.1.1. La procédure de recours en annulation .....	269
2.1.2. L'action du Tribunal de première instance .....	270
2.1.2.1. Ordonnances du TPI.....	270
2.1.2.2. Arrêts du TPI.....	270
2.1.2.3. Position générale du TPI .....	271
2.1.3. La participation des États membres et des institutions.....	272
2.1.4. La jurisprudence de la Cour de justice et du TPI .....	273
2.1.4.1. Carvel .....	273
2.1.4.2. WWF UK.....	274
2.1.4.3. Hautala .....	274
2.1.4.4. Extension du droit d'accès par la Cour et le TPI .....	275
2.2. <i>Vers la reconnaissance d'un principe général d'accès aux documents dans l'ordre juridique communautaire</i> .....	275
2.2.1. Arrêt Pays-Bas/Conseil .....	276
2.2.1.1. Contestation de la base juridique .....	277
2.2.1.2. Le soutien du Parlement européen .....	277
2.2.1.3. Position de l'avocat général Tesouro .....	278
2.2.1.4. Arrêt de la Cour de justice .....	279
2.2.1.5. Interprétation.....	279
2.2.2. Après l'arrêt Pays-Bas/Conseil.....	283
2.2.2.1. Jurisprudence ultérieure .....	283
2.2.2.2. Une certaine confusion.....	284
2.2.2.3. La prudence de la Cour de justice et du TPI .....	285
2.2.3. Considérations générales.....	286
2.2.3.1. Les exceptions.....	286
2.2.3.2. Possibilité de recourir à d'autres procédures .....	287
2.2.3.3. Article 1 <sup>er</sup> , deuxième alinéa, UE et l'article 255 CE : absence d'effet direct.....	288
2.3. <i>Exceptions au principe général d'accès aux documents</i> .....	288

2.3.1.	Les documents émanant d'un État membre : la « règle de l'auteur » .....	288
2.3.1.1.	La règle de l'auteur et le processus décisionnel.....	289
2.3.1.2.	La règle de l'auteur et les procès-verbaux de comitologie .....	290
2.3.2.	Procédures juridictionnelles .....	290
2.3.3.	Activités d'inspection et d'enquête : procédure en manquement d'un État membre.....	292
2.3.4.	Avis préparés par les services juridiques des institutions communautaires.....	293
2.3.5.	Secret des travaux des jurys de concours .....	294
<b>2.4.</b>	<b><i>Procédure et jurisprudence</i></b> .....	<b>294</b>
2.4.1.	Examen de la demande .....	294
2.4.1.1.	Examen des exceptions obligatoires .....	295
2.4.1.2.	Examen des exceptions facultatives .....	296
2.4.2.	Accès partiel.....	296
2.4.3.	Obligation de motiver clairement le refus d'accès .....	298
2.4.3.1.	Teneur de la motivation .....	298
2.4.3.2.	Obligation d'examiner tous les documents.....	299
2.4.4.	Marge d'appréciation des institutions et compétence du TPI sur la légalité d'une décision de refus.....	300
2.4.5.	Examen des demandes confirmatives .....	300
2.4.6.	Obligation de répondre aux demandes.....	301
<b>3.</b>	<b>Interventions et intérêts nationaux</b> .....	<b>302</b>
3.1.	<i>Intérêts nationaux : rôle des pays nordiques pour la défense de la transparence</i> .....	302
3.1.1.	Forces en présence au sein du Conseil.....	303
3.1.2.	Positions des gouvernements concernant le Code de conduite.....	304
3.1.3.	Interventions des gouvernements auprès de la Cour de justice et du TPI .....	305
3.1.4.	Nationalités des plaignants .....	306
3.1.5.	Prégnance des schémas nationaux au niveau des parlementaires européens .....	307
3.1.6.	Le paradoxe britannique.....	307
3.2.	<i>Un facteur de tension entre États membres et institutions européennes : divergences entre dispositions nationales et droit communautaire</i> .....	309
3.2.1.	Une atteinte aux principes démocratiques nationaux .....	309
3.2.2.	L'affaire Metten et l'arrêt Raad van State.....	310
3.2.3.	Une interprétation différente de la Cour suprême administrative de Finlande .....	311
3.2.4.	La Suède et la Finlande contre les autres États membres .....	311
3.2.4.1.	Arrêt Svenska Journalistförbundet .....	312
<b>4.</b>	<b>Interventions et intérêts institutionnels</b> .....	<b>313</b>
4.1.	<i>Parlement européen</i> .....	313
4.1.1.	Questions parlementaires .....	314
4.1.2.	Et la question de la transparence des travaux du Parlement européen ?.....	315
4.1.2.1.	Une longue correspondance avec le Médiateur européen.....	315
4.1.2.2.	Le groupe de travail du Parlement européen .....	317
4.1.2.3.	Position de la commission des pétitions concernant le projet du Jurisconsulte .....	319
4.1.2.4.	La décision du Bureau du Parlement européen du 10 juillet 1997 .....	320
4.1.3.	Le rôle du Parlement dans la création d'une jurisprudence.....	322
4.1.3.1.	Affaire Pays-Bas/Conseil.....	322
4.2.	<i>Ambivalence du Conseil et de la Commission</i> .....	323
4.2.1.	Tentatives pour réduire la portée de la décision 93/731 .....	323
4.2.2.	Rapport du Secrétaire général du Conseil (1996) .....	324
4.2.3.	Accès aux documents de comitologie.....	325

4.2.4.	Documents des deuxième et troisième piliers.....	325
4.3.	<i>Action du Médiateur européen : des cas particuliers aux principes généraux</i> .....	327
4.3.1.	Les racines historiques du Médiateur européen .....	328
4.3.1.1.	Diffusion du concept de médiateur à travers l'Europe.....	328
4.3.1.2.	Une « transposition communautaire » difficile.....	329
4.3.1.3.	Première nomination.....	331
4.3.2.	Entre recours administratifs et pressions politiques : « une magistrature d'influence » .....	331
4.3.2.1.	L'action du Médiateur .....	332
4.3.2.2.	Promouvoir la transparence .....	332
4.3.3.	Principales initiatives du Médiateur .....	333
4.3.3.1.	Activisme de <i>Statewatch</i> et de Tony Bunyan .....	334
4.3.3.2.	Rapport d'initiative de 1996 .....	337
4.3.3.3.	Rapport spécial adressé au Parlement européen .....	342
4.3.3.4.	Enquête d'initiative de 1999 .....	343
4.4.	<i>L'opacité de la Cour de justice</i> .....	344
4.4.1.	Un engagement non tenu.....	345
4.4.2.	Un manque de clarté.....	345
4.4.3.	Une situation paradoxale.....	346

## **CHAPITRE 7. LE PROCESSUS D'AMSTERDAM ET L'ARTICLE 255 TCE .....349**

### **1. Le processus d'Amsterdam : la révision du Traité de Maastricht et la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996..... 349**

1.1.	<i>Dispositions du Traité de Maastricht relatives à la révision des Traités et à la transparence</i> .....	350
1.2.	<i>Un agenda politique « élargi »</i> .....	350
1.2.1.	Conseil européen de Corfou (24-25 juin 1994).....	350
1.2.2.	Conseil européen de Cannes (26-27 juin 1995).....	352
1.2.1.	Conseil européen de Madrid (15-16 décembre 1995).....	352
1.2.2.	Conseil européen de Turin (29 mars 1996) .....	352
1.2.3.	Suite des négociations (1996-1997) .....	353

### **2. Positions des institutions européennes..... 354**

2.1.	<i>Le Parlement européen</i> .....	354
2.1.1.	Rapport sur le Livre blanc consacré à la « Gouvernance européenne ».....	354
2.1.2.	Note sur l'ouverture et la transparence de R. Dury et J. Maij-Weggen (11 novembre 1994).....	356
2.1.3.	Document de travail sur « la transparence et la démocratie » (décembre 1994).....	357
2.1.4.	Le rapport Martin-Bourlanges (mai 1995).....	358
2.1.5.	Le rapport Dury-Maij-Weggen (mars 1996) .....	360
2.1.6.	Résolution sur la réunion du Conseil européen de Turin (avril 1996).....	361
2.2.	<i>La Commission européenne</i> .....	362
2.2.1.	Accès aux documents communautaires .....	363
2.2.2.	Amélioration de la lisibilité du Traité.....	363
2.2.3.	Simplification de la législation communautaire et nationale.....	364
2.2.4.	Publication du programme législatif de la Commission et consultation des milieux intéressés .....	364
2.2.5.	Simplification du processus décisionnel.....	364
2.2.6.	Simplification du processus de mise en œuvre des décisions.....	365
2.2.7.	La transparence : le diagnostic de la Commission .....	365
2.3.	<i>Le Conseil</i> .....	366



2.3.1.	Réponse à la question écrite de Jens-Peter Bonde (février 1995) .....	366
2.3.2.	Décision du Conseil du 29 mai 1995.....	367
2.3.3.	Code de conduite sur l'accès du public aux procès-verbaux du Conseil « agissant en tant que législateur » .....	367
2.4.	<i>Groupe de réflexion</i> .....	368
<b>3.</b>	<b>Positions des États membres .....</b>	<b>369</b>
3.1.	<i>Analyse des différences de positions entre États membres</i> .....	370
3.2.	<i>Allemagne</i> .....	373
3.3.	<i>Autriche</i> .....	373
3.4.	<i>Belgique</i> .....	374
3.5.	<i>Danemark</i> .....	375
3.5.1.	Mémorandum du 11 décembre 1995 .....	375
3.5.2.	Mémorandum du 6 septembre 1996 .....	377
3.5.2.1.	Principe de transparence.....	377
3.5.2.2.	Accès du public aux documents .....	377
3.5.2.3.	Publicité des débats du Conseil .....	378
3.5.2.4.	Publicité des textes relevant du troisième pilier.....	378
3.6.	<i>Espagne</i> .....	378
3.7.	<i>Finlande</i> .....	379
3.8.	<i>France</i> .....	380
3.9.	<i>Grèce</i> .....	382
3.10.	<i>Irlande</i> .....	383
3.11.	<i>Italie</i> .....	383
3.12.	<i>Luxembourg</i> .....	384
3.13.	<i>Pays-Bas</i> .....	385
3.14.	<i>Portugal</i> .....	386
3.15.	<i>Royaume-Uni</i> .....	387
3.16.	<i>Suède</i> .....	387
3.16.1.	Document parlementaire du 8 février 1996.....	388
3.16.2.	Document de travail du 20 mai 1996 .....	388
<b>4.</b>	<b>La Conférence intergouvernementale de 1996 .....</b>	<b>392</b>
4.1.	<i>La confrontation de deux cultures administratives</i> .....	392
4.2.	<i>Les points de désaccords</i> .....	393
<b>5.</b>	<b>L'article 255 TCE : la consécration du droit d'accès.....</b>	<b>394</b>
5.1.1.	Question de la portée de l'article 255.....	395

## CHAPITRE 8. LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ET L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001 : UN ACCOUCHEMENT DIFFICILE 399

<b>1.</b>	<b>Remise en perspective .....</b>	<b>400</b>
1.1.	<i>Repères chronologiques (1997-2001)</i> .....	401
1.2.	<i>Les difficultés à surmonter</i> .....	403
<b>2.</b>	<b>Comment faire accepter le concept de transparence ? .....</b>	<b>404</b>
2.1.	<i>La stratégie du camp pro-transparence</i> .....	404
2.2.	<i>La technique du « cadrage » : lier la transparence à d'autres concepts positifs</i> .....	406

2.3.	<i>La Suède : un formidable « émetteur »</i> .....	409
2.4.	<i>Donner le « bon exemple »</i> .....	409
<b>3.</b>	<b>Dans l'attente de la proposition de la commission</b> .....	<b>410</b>
3.1.	<i>Mise en place d'un « réseau » pour la transparence et création d'un espace pour le débat</i> .....	411
3.1.1.	Quelques rencontres importantes.....	412
3.1.2.	La « coalition » pour la transparence.....	413
3.1.2.1.	<i>Statewatch</i> , Tony Bunyan et Steve Peers.....	413
3.1.2.2.	Deirdre Curtin et Onno Brouwer : un engagement constant.....	414
3.1.2.3.	Le Médiateur européen : défendre ses prérogatives et celles du citoyen.....	417
3.1.2.4.	Bo Vesterdorf et Hans Ragnemalm : deux juges de la Cour de justice se prononcent sur la transparence.....	417
3.1.2.5.	Peter Dyrberg et Ulf Öberg.....	419
3.1.2.6.	Les parlementaires européens.....	420
3.1.2.7.	La presse.....	421
3.1.3.	Expression et influence d'un réseau informel.....	422
3.1.4.	De l'activisme à l'expertise.....	424
3.2.	<i>Positions de deux États membres : le Royaume-Uni et la Suède</i> .....	425
3.2.1.	Royaume-Uni : gestation d'un changement.....	425
3.2.1.1.	Discours de Tony Blair du 25 mars 1996.....	426
3.2.1.2.	La rhétorique de la transparence.....	427
3.2.2.	Suède : la position initiale.....	428
3.2.2.1.	Mémoire sur les principes régissant un droit d'accès aux documents : les cinq propositions du gouvernement suédois.....	428
3.3.	<i>Positions des institutions européennes</i> .....	431
3.3.1.	Commission : proposition de directive sur l'accès à l'information environnementale.....	431
3.3.2.	Conseil : la question du registre.....	432
3.3.3.	Parlement européen.....	434
3.3.3.1.	Le rapport Löw sur la transparence dans l'Union européenne.....	435
3.4.	<i>La transparence sur la scène politique européenne</i> .....	435
<b>4.</b>	<b>La proposition de la Commission</b> .....	<b>436</b>
4.1.	<i>Contenu de la proposition</i> .....	437
4.1.1.	Comment parvenir à un équilibre entre droit communautaire et législations nationales ?.....	438
4.2.	<i>Réactions à la proposition de la Commission</i> .....	440
4.2.1.	Le Conseil et la « décision Solana ».....	441
4.2.1.1.	Motivations de la décision Solana.....	442
4.2.1.2.	Une demande d'accès de <i>Statewatch</i> .....	443
4.2.1.3.	Réactions.....	444
4.2.2.	Le Parlement européen.....	445
4.2.2.1.	Le rapport Cashman-Maij-Weggen.....	445
4.2.2.2.	La position formelle du Parlement.....	446
<b>5.</b>	<b>La phase d'élaboration du règlement sur l'accès aux documents</b> .....	<b>448</b>
5.1.	<i>Comparaison des positions des institutions en termes d'accès aux documents</i> .....	449
5.1.1.	Les bénéficiaires du droit d'accès.....	450
5.1.2.	La question des registres : un indice de « proactivité ».....	451
5.1.3.	Le champ d'application de la nouvelle réglementation.....	452
5.1.4.	La question des documents provenant de « tiers ».....	456
5.2.	<i>Comparaison des positions des institutions en termes d'ouverture et de transparence</i> .....	457

5.3.	<i>Issue des négociations interinstitutionnelles</i> .....	459
5.3.1.	Difficultés, incertitudes, retards .....	459
5.3.1.1.	La délégation du Parlement .....	460
5.3.1.2.	Les négociateurs suédois .....	460
5.3.1.3.	Des négociations difficiles .....	461
5.3.1.4.	Le vote du Parlement européen .....	462
5.3.2.	Issue des négociations : un texte de compromis .....	464
<b>CHAPITRE 9. LE RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001 ET SA MISE EN APPLICATION</b> .....		<b>467</b>
1.	<b>Vers la « constitutionnalisation » de la transparence et du droit d'accès</b> .....	<b>468</b>
2.	<b>Le règlement n° 1049/2001 : ses principes généraux, ses innovations, son étendue, ses limites</b> .....	<b>471</b>
2.1.	<i>Principes généraux du règlement n° 1049/2001</i> .....	472
2.2.	<i>Innovations du règlement n° 1049/2001</i> .....	474
2.3.	<i>Étendue du règlement n° 1049/2001</i> .....	475
2.3.1.	Quelles sont les institutions concernées ? .....	475
2.3.2.	Quelles sont les bénéficiaires du droit d'accès ? .....	475
2.3.3.	Quels sont les documents concernés ? .....	476
2.3.3.1.	Documents « établis » .....	476
2.3.3.2.	Documents existants .....	477
2.3.3.3.	Documents sous forme d'enregistrements sonores ou audiovisuels .....	477
2.3.3.4.	Documents sur support électronique .....	478
2.3.3.5.	Documents « détenus » par une institution .....	479
2.3.4.	Quels sont les domaines d'activité concernés ? .....	480
2.3.5.	Quelle est la période concernée ? .....	481
2.4.	<i>Limites du règlement n° 1049/2001</i> .....	481
2.4.1.	Les exceptions absolues .....	481
2.4.2.	Les exceptions soumises à un test d'intérêt public .....	483
2.4.3.	La question des documents sensibles .....	487
2.4.4.	La question des documents émanant des États membres .....	488
2.4.5.	Interférences avec d'autres dispositions .....	490
2.4.5.1.	Conformité avec le règlement (CEE, Euratom) n° 354/1983 : accès aux archives historiques .....	491
2.4.5.2.	Conformité avec le règlement (CE) n° 45/2001 : protection des données personnelles .....	492
2.4.5.3.	Conformité avec le règlement (CE) n° 1367/2006 : application de la Convention d'Århus .....	494
2.4.5.4.	Compatibilité des règles spécifiques d'accès .....	495
2.4.5.5.	Compatibilité avec les législations nationales .....	496
3.	<b>Les mesures d'application du règlement</b> .....	<b>496</b>
3.1.	<i>Adoption des mesures d'application du règlement</i> .....	496
3.1.1.	Parlement européen .....	497
3.1.2.	Conseil .....	497
3.1.3.	Commission .....	498
3.1.4.	Agences .....	498
3.1.5.	Organes consultatifs et financiers .....	499
3.2.	<i>Travaux de la commission interinstitutionnelle sur l'accès aux documents</i> .....	499
3.2.1.	La question de la composition de la commission .....	499
3.2.2.	Réunion constitutive .....	500

3.2.3.	Réunions suivantes (2002-2003) .....	500
3.2.4.	Coopération technique et administrative entre institutions .....	501
3.3.	<i>Registres publics</i> .....	502
3.3.1.	Registre du Conseil .....	502
3.3.2.	Registre du Parlement.....	503
3.3.3.	Registre de la Commission .....	504
3.4.	<i>Autres initiatives en faveur de l'accès aux documents</i> .....	505
3.4.1.	Le site Internet « Transparence et accès aux documents » (Commission).....	506
3.4.2.	Sensibilisation, information et formation du personnel (Conseil et Commission).....	506
3.4.3.	Un mode d'emploi pour le citoyen (Parlement, Conseil et Commission).....	507
3.4.4.	Les rapports annuels du Conseil et de la Commission.....	507
3.4.5.	Mesures spécifiques adoptées par le Conseil.....	509
3.4.6.	Mesures spécifiques adoptées par le Parlement .....	510
3.4.6.1.	Les rapports d'initiative du Parlement .....	510
<b>4.</b>	<b>Les premiers résultats de la mise en application du règlement n° 1049/2001 .....</b>	<b>512</b>
4.1.	<i>Aspects généraux</i> .....	512
4.2.	<i>Qui a réellement bénéficié du règlement n° 1049/2001 ?</i> .....	514
4.2.1.	Tendances principales .....	514
4.2.2.	Analyse statistique succincte (2002-2004).....	517
4.2.2.1.	Demands d'accès initiales et réponses .....	517
4.2.2.2.	Demands d'accès confirmatives et réponses .....	519
4.2.2.3.	Application des exceptions au droit d'accès.....	520
4.2.2.4.	Exceptions controversées .....	520
4.2.2.5.	Profil des demandeurs.....	521
4.2.2.6.	Origine géographique des demandeurs .....	524
4.3.	<i>Nouveaux éléments de jurisprudence</i> .....	524
4.3.1.	Intérêt spécifique du demandeur.....	524
4.3.2.	Questions de procédure .....	525
4.3.3.	Clarification des exceptions.....	525
<b>5.</b>	<b>Droit d'accès et légitimité institutionnelle.....</b>	<b>527</b>
5.1.	<i>Comparaison avec les systèmes d'accès américain et français</i> .....	528
5.2.	<i>La recherche documentaire en question</i> .....	529
5.3.	<i>L'absence d'espace public européen</i> .....	531
5.4.	<i>Le règlement n° 1049/2001 et la confiance du public envers les institutions</i> .....	532
5.5.	<i>Le règlement n° 1049/2001 et le renforcement de la démocratie européenne</i> .....	533
5.6.	<i>Après 2004 : vers la modification du règlement n° 1049/2001</i> .....	534
	<b>SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS .....</b>	<b>537</b>
<b>1.</b>	<b>La transparence, le droit d'accès aux documents administratifs et les particularités du contexte des institutions européennes.....</b>	<b>537</b>
1.1.	<i>Le développement de la transparence</i> .....	537
1.2.	<i>L'émergence du droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques dans le droit national et international</i> .....	539
1.3.	<i>Le système communautaire : éléments favorables au maintien de l'opacité et facteurs favorisant le développement de la transparence</i> .....	541

<b>2. Le développement du droit d'accès du public aux documents des institutions de l'Union européenne .....</b>	<b>542</b>
2.1. <i>L'accès aux documents du Conseil et de la Commission : une revendication intéressée du Parlement européen (1973-1990) .....</i>	<i>543</i>
2.2. <i>Le tournant de Maastricht : la transparence, une solution pour rapprocher les institutions du citoyen (1990-1993).....</i>	<i>544</i>
2.3. <i>Le Code de conduite de 1993 : le premier cadre juridique .....</i>	<i>545</i>
2.4. <i>Le processus d'Amsterdam et l'article 255 TCE .....</i>	<i>546</i>
<b>3. Le règlement (CE) n° 1049/2001 et sa mise en application .....</b>	<b>546</b>
3.1. <i>L'élaboration du règlement (CE) n° 1049/2001.....</i>	<i>546</i>
3.2. <i>Les résultats de la mise en application du règlement (CE) n° 1049/2001.....</i>	<i>547</i>
3.2.1. <i>Qui a réellement bénéficié du règlement n° 1049/2001 ?.....</i>	<i>548</i>
<b>4. Conclusions.....</b>	<b>549</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>557</b>
<b>1. Sources primaires.....</b>	<b>557</b>
1.1. <i>Communautés européennes et Union européenne .....</i>	<i>557</i>
1.1.1. <i>Traités.....</i>	<i>557</i>
1.1.2. <i>Actes contraignants.....</i>	<i>558</i>
1.1.2.1. <i>Règlements et propositions de règlements .....</i>	<i>558</i>
1.1.2.2. <i>Directives .....</i>	<i>558</i>
1.1.2.3. <i>Décisions .....</i>	<i>559</i>
1.1.3. <i>Actes non contraignants.....</i>	<i>561</i>
1.1.3.1. <i>Parlement européen : résolutions et propositions de résolutions.....</i>	<i>561</i>
1.1.3.2. <i>Parlement européen : documents de travail, procès-verbaux de réunions, rapports parlementaires .....</i>	<i>565</i>
1.1.3.3. <i>Parlement européen : questions.....</i>	<i>569</i>
1.1.3.4. <i>Commission : communications .....</i>	<i>570</i>
1.1.3.5. <i>Commission : rapports et documents de travail .....</i>	<i>570</i>
1.1.3.6. <i>Conseils européens : conclusions et déclarations finales .....</i>	<i>572</i>
1.1.3.7. <i>Conférences interinstitutionnelles : compte-rendu des débats.....</i>	<i>572</i>
1.1.3.8. <i>Livres blancs.....</i>	<i>573</i>
1.1.3.9. <i>Livres verts .....</i>	<i>573</i>
1.1.4. <i>Jurisprudence .....</i>	<i>573</i>
1.1.5. <i>Règlements internes.....</i>	<i>575</i>
1.1.6. <i>Accords interinstitutionnels.....</i>	<i>576</i>
1.1.7. <i>Autres documents.....</i>	<i>576</i>
<b>2. Organisations internationales .....</b>	<b>580</b>
2.1. <i>Nations unies.....</i>	<i>580</i>
2.2. <i>Conseil de l'Europe et Cour européenne des droits de l'homme.....</i>	<i>580</i>
2.3. <i>OCDE .....</i>	<i>581</i>
2.4. <i>Autres organisations internationales.....</i>	<i>582</i>
<b>3. Législations nationales et rapports gouvernementaux .....</b>	<b>582</b>
<b>4. Sources secondaires .....</b>	<b>586</b>
4.1. <i>Monographies.....</i>	<i>586</i>
4.2. <i>Chapitres, contributions .....</i>	<i>593</i>

*Table des matières*

---

4.3.	<i>Articles scientifiques</i> .....	599
4.4.	<i>Articles de presse</i> .....	605
4.5.	<i>Papers et inédits</i> .....	607
4.6.	<i>Discours et interviews</i> .....	608
4.7.	<i>Thèses et mémoires</i> .....	609
<b>ANNEXE</b> .....		<b>611</b>
1.	<b>La transparence et l'Union européenne : tableau chronologique (1992-2004)</b> .....	<b>611</b>

# INTRODUCTION

États et organisations internationales s'efforcent de conforter leur légitimité démocratique en facilitant – voire en encourageant – l'accès du public aux documents qu'ils produisent ou reçoivent. En effet, selon le *Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, « la démocratie dépend de la capacité des citoyens à prendre part au débat public. Pour se faire, ils doivent pouvoir obtenir des informations fiables [...] et être en mesure de suivre en détail chacune des étapes du processus politique »<sup>1</sup>. Lancer une accusation d'opacité à l'encontre d'une institution revient à remettre en cause sa légitimité démocratique.

Nombre de démocraties occidentales réglementent le droit d'accès aux documents administratifs au cours des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Parmi ces pays, citons la Finlande en 1951<sup>2</sup> et les États-Unis en 1966<sup>3</sup>, dont l'exemple est ensuite suivi par l'ensemble des nations occidentales à partir des années 1970. Les nouvelles démocraties des pays d'Europe orientale – au premier rang desquelles la Hongrie<sup>4</sup> – adoptent à leur tour des dispositions similaires au cours des décennies 1990 et 2000. En 2006, un rapport recense 69 pays disposant d'une loi sur le droit à l'information et 5 autres ayant adopté une réglementation nationale<sup>5</sup>.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne considère que le droit d'accès aux documents des « institutions, organes et organismes de l'Union » est l'une des composantes de la citoyenneté européenne, au même titre que le droit de vote aux élections du Parlement européen ou que la liberté de circulation et de séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres<sup>6</sup>. La ratification du Traité de Lisbonne et son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 confèrent à cette Charte et – par voie de conséquence – au droit d'accès aux documents conservés par les institutions européennes un caractère juridiquement contraignant<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Gouvernance européenne : un livre blanc*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 25/07/2001, COM(2001)428 final, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 287 du 12/10/2001, p. 14.

<sup>2</sup> FINLANDE. Loi du 09/02/1951 n° 83-1951 sur la publicité des documents officiels (« Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta »). Disponible à l'adresse : <http://www.edilex.fi/saadokset/smur/19510083> (consulté le 30/10/2010). Abrogée depuis par la loi du 21/05/1999 n° 621-1999 sur la transparence des activités gouvernementales (« Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta »). Disponible en anglais à l'adresse : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>3</sup> ÉTATS-UNIS. Loi du 04/07/1966 sur la liberté de l'information (« Freedom of Information Act » – Public Law: 89-554).

<sup>4</sup> HONGRIE. Loi n° LXIII-1992 sur la protection des données personnelles et la publicité des données d'intérêt public.

<sup>5</sup> BANISAR David. *Freedom of Information around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. [London :] Privacy International, 20/09/2006. Disponible à l'adresse : <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>6</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [version consolidée]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 83 du 30/03/2010, titre V, « Citoyenneté », art. 39, 42 et 45, pp. 399-400.

<sup>7</sup> Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 306 du 17/12/2007, « Déclaration sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », p. 249. Traité sur l'Union européenne [version consolidée]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 83 du 30/03/2010, article 6, p. 19.

## 1. PROBLÉMATIQUE DE LA THÈSE

Dans un arrêt récent, le Tribunal de première instance des Communautés européennes établit clairement le lien entre droit d'accès aux documents et « principe de transparence ». Il définit les buts poursuivis par ce droit et ce principe, en soulignant que « l'intérêt du public à obtenir communication d'un document au titre du principe de transparence [...] tend à assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel et à garantir une plus grande légitimité, une plus grande efficacité et une plus grande responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique »<sup>8</sup>.

La problématique qui est à l'origine de la présente thèse est la suivante : « la question de l'accès aux documents des institutions européennes, après avoir suscité tant de débats et créé tant d'attentes, a-t-elle finalement pu produire les résultats escomptés ? ». L'auteur a en effet pu constater le décalage entre les déclarations d'intentions et la réalité de son travail aux archives du Parlement européen et l'utilisation de ces dernières par le public.

L'examen de cette problématique implique d'apporter des éléments de réponse aux cinq questions suivantes :

- D'abord, quels facteurs sont à l'origine de l'introduction du droit d'accès aux documents dans le système communautaire ?
- Ensuite, le droit d'accès du public aux documents des institutions européennes n'a-t-il pas été « instrumentalisé » par certains acteurs ?
- Puis, quel bilan peut-on tirer de l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents, principal instrument communautaire en matière de droit d'accès ?
- De plus, le citoyen – si peu présent lors de l'élaboration du régime communautaire d'accès aux documents – a-t-il fait jouer son droit d'accès ?
- Enfin, le citoyen a-t-il été « rapproché » de l'Union européenne par le règlement (CE) n° 1049/2001 ?

## 2. OBJECTIFS DE LA THÈSE

L'objectif principal de cette thèse (répondre à la problématique) comporte trois objectifs spécifiques :

---

<sup>8</sup> Arrêt du TPI du 9 septembre 2008, MyTravel Group/Commission, T-403/05, *Recueil de jurisprudence*, 2008, p. II-1967, point 49.



1. Définir clairement le concept de droit d'accès du public aux documents administratifs, en préciser les tenants et les aboutissants, et présenter son historique ;
2. Décrire son évolution, tout en s'attardant sur les circonstances administratives, sociales et intellectuelles, qui lui ont valu de prendre une place prédominante dans la rhétorique européenne des années 1990, en tant que « remède » au déficit démocratique des institutions de l'Union ;
3. Étudier sa mise en œuvre et ses résultats.

## 2.1. PREMIER OBJECTIF : BROSSER L'HISTORIQUE DU DROIT D'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Notre premier objectif est de brosser l'historique général du droit d'accès du public aux documents administratifs, tout en mettant en lumière les forces qui l'ont façonné : ses origines, les héritages constitutionnels et historiques qui le fondent, ses couleurs politiques, sa relation avec des concepts voisins (gouvernance, ouverture, transparence). Cette mise en perspective nécessite de déborder du cadre chronologique (1973-2004) et géographique (Union européenne) de notre sujet.

## 2.2. DEUXIÈME OBJECTIF : EXPLIQUER POURQUOI ET COMMENT LE DROIT D'ACCÈS EST APPARU COMME UN REMÈDE AU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Notre deuxième objectif est d'analyser les forces politiques qui sont à l'origine de l'émergence du droit d'accès aux documents dans le contexte très particulier des institutions européennes. Ceci implique d'étudier les positions des institutions elles-mêmes, celles des principaux États membres, ainsi que les alliances et les tensions qui se sont faites jour lors des phases de négociations. Ceci implique également d'expliquer en quoi la promotion par les institutions et certains États membres du droit d'accès aux documents est un outil pour convaincre le citoyen de la légitimité de l'intégration européenne.

## 2.3. TROISIÈME OBJECTIF : ÉTUDIER LA MISE EN APPLICATION DU DROIT D'ACCÈS

Notre troisième – et dernier – objectif est d'examiner l'application du droit d'accès du public aux documents des institutions européennes. Cet examen se déroulera dans une perspective juridique, puis dans une optique administrative.

- La perspective juridique consistera à étudier l'application du droit d'accès par la Cour de justice, le Tribunal de première instance et le Médiateur européen. Leur rôle est décisif

dans la mesure où ces instances ont significativement élargi le champ d'application du droit d'accès.

- La perspective administrative aura pour objet l'étude de l'application du droit d'accès par les institutions européennes elles-mêmes – et notamment par le Parlement européen, la Commission et le Conseil. Leurs approches quant à l'ouverture des institutions étant divergentes, leurs lignes de conduites et leurs pratiques le sont également, de même que leurs réactions face aux décisions de la Cour de justice et aux initiatives du Médiateur européen.

### 3. SUJET DE LA THÈSE

Cette thèse a pour sujet *L'accès du public aux documents des institutions européennes : le développement d'un droit et sa mise en application (1973-2004)*. L'énoncé s'articule donc autour de cinq éléments :

- le droit d'accès du public aux documents (le thème central),
- les institutions européennes et leur public (les principaux protagonistes),
- la période étudiée (1973-2004),
- le développement de ce droit (le contexte de sa genèse et son évolution),
- la mise en œuvre de ce droit (son application et le contexte de cette dernière).

Il convient de préciser ce que recouvre chacun de ces cinq éléments.

#### 3.1. LE DROIT D'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS DES AUTORITÉS PUBLIQUES

Cette thèse a pour thème central le droit d'accès du public aux documents. Déterminons ce que recouvrent précisément les notions de « droit d'accès » et de « documents ».

*Droit d'accès.* — Par « droit d'accès », entendons le droit *général* d'accès aux documents, tel qu'il est défini à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à savoir : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ». Il ne s'agit donc pas du simple « droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne » que cette même Charte présente, à l'article 41, comme l'une des composantes du « droit à une bonne administration »<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [version consolidée]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 83 du 30/03/2010, titre V, « Citoyenneté », art. 41 et 42, pp. 399-400.

*Documents.* — Par « documents », on entend « tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution ». Cette vaste définition, empruntée à l'article 3 du règlement (CE) n° 1049/2001, englobe l'ensemble des documents produits ou reçus par les institutions communautaires dans le cadre de leurs processus décisionnels (législatifs et administratifs).

Les adjectifs « administratifs » et « publics » qui qualifient souvent le terme « documents » dans le contexte particulier du droit d'accès nécessitent quelques précisions.

*Documents administratifs.* — Cette expression revient fréquemment dans la littérature et les débats relatifs à l'accès aux documents des institutions européennes<sup>10</sup>. Elle recouvre l'ensemble des documents produits ou reçus par l'administration communautaire – qu'il s'agisse de documents relevant de fonctions exécutives ou s'inscrivant dans des processus législatifs. La présente thèse ne fait que reprendre une expression consacrée par l'usage.

*Documents publics.* — Le Conseil de l'Europe, suivant sur ce point une tradition anglo-saxonne, emploie l'expression « accès aux documents publics » – traduction mot à mot de l'expression « *access to official documents* »<sup>11</sup>. De par sa polysémie, l'adjectif « public » est susceptible de créer une certaine confusion. Il faut donc garder à l'esprit qu'un document public n'a pas nécessairement vocation à faire l'objet d'une publicité : nombre de documents publics sont en effet couverts par une obligation légale de secret.

*La notion de document d'une institution.* — Nombre de textes relatifs au droit d'accès évoquent les documents et les informations « détenus par » les institutions européennes. Cette expression désigne non seulement les informations produites par l'activité propre des organes communautaires, mais également celles fournies par des tiers, et notamment par les États membres.

Cependant, l'expression prête à controverse. Dans un environnement électronique en réseau, le concept de « détention de l'information » ne correspond plus à une réalité : peut-on réellement « détenir » une information qui n'existe que virtuellement et qui n'est que le résultat de l'application d'un programme de traitement de données informatiques ? À ce critère de « détention » des documents, on préférera substituer celui de « contrôle » (ou de « maîtrise »)

---

<sup>10</sup> Voir à titre d'exemple la déclaration de la Suède lors de son adhésion (Actes relatifs à l'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 241 du 29/08/1994, Déclaration n° 47 du Royaume de Suède sur la transparence et déclaration de l'Union en réponse, p. 397).

<sup>11</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. *Recommandation Rec(2002)2 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics*. Adoptée le 21/02/2002. Disponible à l'adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262125&Site=CM> et [http://www.coe.int/T/E/Human\\_rights/rec\(2002\)2\\_fre.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_fre.pdf) (consulté le 30/10/2010).

exercé par les institutions européennes sur les documents qu'elles produisent ou reçoivent dans le cadre de leurs activités : il ne s'agit pas tant d'un pouvoir de vérification que d'un pouvoir d'action sur l'information organique et consignée<sup>12</sup>.

Rappelons que, par essence, l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs entraîne un échange d'informations entre un administré et une administration. L'émergence de ce droit est donc conditionnée par l'existence d'une administration « réceptive »<sup>13</sup> aux sollicitations de ses administrés. Ce droit est réglementé de façon très différente par les États et les organisations internationales : les institutions européennes ont chacune adopté un texte distinct concernant l'accès du public à leurs documents<sup>14</sup>.

Les champs d'application et les régimes d'exceptions sont plus ou moins définis et étendus selon les États. Ainsi, la chronologie succincte (p. 11) révèle déjà des différences d'appréciation concernant les limites du droit d'accès du public aux documents administratifs.

## 3.2. LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

La bonne compréhension de la présente thèse nécessite de présenter succinctement (1) les institutions européennes et (2) les « organes » communautaires.

### 3.2.1. LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES STRICTO SENSU

Selon l'art. 7 du Traité instituant la Communauté européenne, les « institutions » européennes, *stricto sensu*, sont au nombre de cinq : le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et la Cour des comptes<sup>15</sup>. Les quatre premières sont établies par le Traité instituant la Communauté économique européenne (l'un des Traités de Rome, 1957)<sup>16</sup> et la

---

<sup>12</sup> Terme utilisé dans le contexte archivistique québécois pour décrire l'information élaborée, expédiée ou reçue par une personne physique ou morale dans l'exercice de ses activités et se présentant sur un support quel qu'il soit (ASSOCIATION DES ARCHIVISTES DU QUÉBEC. « Code de déontologie ». *La Chronique*, vol. 26, n° 5, 1996, p. 28).

<sup>13</sup> ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Moderniser l'État : une route à suivre*. Paris : OCDE, 2005, pp. 46-49.

<sup>14</sup> Quelques exemples : BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE. Décision de la Banque centrale européenne du 4 mars 2004 relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne (BCE/2004/3). *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 080 du 18/03/2004, pp. 42-44. AGENCE EUROPÉENNE POUR LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ AU TRAVAIL. Décision du conseil d'administration de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, du 4 mars 2004, relative à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 210 du 11/06/2004, pp. 1-3. CENTRE DE TRADUCTION DES ORGANES DE L'UNION EUROPÉENNE. Décision du Centre de traduction des organes de l'Union européenne du 13/04/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 272 du 20/08/2004, pp. 13-15.

<sup>15</sup> Traité instituant la Communauté européenne [version consolidée]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 325 du 24/12/2002, art. 7, p. 42.

<sup>16</sup> Traité instituant la Communauté économique européenne. Cinquième partie : « Les Institutions de la Communauté » ; chapitre 1 : « Les Institutions », 25/03/1957, pp. 115-129.

dernière par le Traité modifiant « certaines dispositions financières » (1975)<sup>17</sup>. Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, établit deux institutions supplémentaires : le Conseil européen et la Banque centrale européenne.

### 3.2.1.1. Le Parlement européen

Le Parlement européen est « une formule de parlementarisme supra-étatique largement supérieure d'un point de vue qualitatif à toute autre assemblée strictement consultative »<sup>18</sup> (telles l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale) : en effet, le Parlement européen est le seul parlement international (1) doté de compétences législatives et (2) dont les députés sont élus au suffrage universel direct. Lors des dernières élections européennes, entre les 4 et 7 juin 2009, ce sont 375 millions d'électeurs qui furent appelés aux urnes pour désigner 736 députés.

### 3.2.1.2. Le Conseil

Le Conseil, ou Conseil de l'Union européenne, est une instance exécutive et législative où les 27 États membres de l'Union européenne sont représentés par leurs gouvernements. Ce Conseil est à « géométrie variable »<sup>19</sup> : les représentants invités sont les ministres concernés par le sujet traité, ainsi le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » réunit les ministres des Affaires étrangères, le « Conseil Affaires économiques et financières » (Conseil ECOFIN) les ministres de l'Économie, etc. La présidence du Conseil « est exercée à tour de rôle par chaque État membre [...] pour une durée de six mois »<sup>20</sup>.

### 3.2.1.3. La Commission

La Commission est une institution indépendante des États membres et « chargée de promouvoir l'intérêt général de la Communauté [européenne] ». C'est une instance exécutive et législative : elle dispose par exemple d'un monopole d'initiative en matière de législation communautaire qui en fait « l'élément moteur de l'ensemble institutionnel communautaire »<sup>21</sup>. Également dotée d'un pouvoir de correction, la Commission veille au respect de l'ordre juridique communautaire, notamment en matière de concurrence.

---

<sup>17</sup> Traité portant modification de certaines dispositions financières [Traité de Bruxelles, 22/07/1975]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L/359 du 31/12/1977, art. 7, p. 6 : « Il est institué une Cour des comptes ». Disponible à l'adresse : <http://www.ena.lu/traite portant modification dispositions financieres 22 juillet 1975-1-4682> (consulté le 30/10/2010).

<sup>18</sup> DE PUIG Lluís Maria. *Les Parlements internationaux*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2009, p. 63.

<sup>19</sup> FÉVRIER Jean-Marc, TERPAN Fabien. *Les Mots de l'Union européenne : droit, institutions, politique*. Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 2004 (Coll. « Les mots de »), p. 35.

<sup>20</sup> Traité instituant la Communauté européenne [version consolidée]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 325 du 24/12/2002, art. 203, p. 117.

<sup>21</sup> VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2004 (Collection : « Faculté de droit de l'Université de Liège »), p. 260.

### 3.2.1.4. La Cour de justice

La Cour de justice « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application »<sup>22</sup> des Traités. Elle fut instituée dès 1952, les fondateurs de Communautés européennes ayant « entendu soumettre [leur création] à un contrôle juridictionnel étroit »<sup>23</sup>. Elle constitue ainsi l'autorité judiciaire de l'Union européenne et veille, en collaboration avec les juridictions des États membres, à l'application et à l'interprétation uniforme du droit communautaire. La Cour de justice de l'Union européenne, dont le siège est établi à Luxembourg, comprend trois juridictions : la Cour de justice, le Tribunal de première instance<sup>24</sup> (créé en 1988) et le Tribunal de la fonction publique (créé en 2004).

### 3.2.1.5. La Cour des comptes

Institution la plus récente, officiellement constituée le 18 octobre 1977, la Cour des comptes est chargée du contrôle financier externe de l'Union européenne et a l'obligation de produire un rapport annuel.<sup>25</sup>

## 3.2.2. LES AUTRES ORGANES COMMUNAUTAIRES

Au fil du temps, l'Union européenne s'est dotée « d'organes » qui ne sont pas, à strictement parler, des institutions, notamment :

- Années 1950 : le Comité économique et social<sup>26</sup> et la Banque européenne d'investissement<sup>27</sup>,
- Années 1990 : le Comité des régions et le Médiateur européen<sup>28</sup>,
- Années 2000 : le Contrôleur européen de la protection des données<sup>29</sup>.

---

<sup>22</sup> Traité instituant la Communauté européenne [version consolidée]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 325 du 24/12/2002, art. 220, p. 122.

<sup>23</sup> VERHOEVEN Joe. *Droit de la Communauté européenne*. 2<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2001 (Coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain »), p. 215.

<sup>24</sup> Le Traité de Lisbonne de 2007 transforme l'appellation de « Tribunal de première instance des Communautés européennes » en « Tribunal ». Pour la commodité du lecteur, nous nous référerons, tout au long de cette thèse, au *Tribunal de première instance*.

<sup>25</sup> VERHOEVEN Joe. *Droit de la Communauté européenne*. 2<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2001 (Coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain »), pp. 236-238.

<sup>26</sup> Traité instituant la Communauté européenne [version consolidée]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 325 du 24/12/2002, cinquième partie : « Les Institutions de la Communauté » ; chapitre 3 : « Le Comité économique et social », pp. 136-137.

<sup>27</sup> Traité instituant la Communauté économique européenne. Cinquième partie : « Les Institutions de la Communauté » ; chapitre 1 : « Les Institutions », 25/03/1957, pp. 115-129, annexes : « Protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement », pp. 821-837.

<sup>28</sup> Traité instituant la Communauté européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 191 du 29/07/1992, cinquième partie : « Les Institutions de la Communauté » ; titre I : « Dispositions institutionnelles » ; chapitre 4 : « Le Comité des régions », pp. 39-40 et art. 138 E, p. 31.

<sup>29</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18/12/2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des

---

Dans la présente thèse, le terme « institutions » doit être appréhendé dans son acception la plus large : il désigne à la fois les institutions et les organes européens.

---

### 3.2.3. LES TROIS PROTAGONISTES À L'ORIGINE DU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Le droit communautaire régissant l'accès aux documents est tout entier le fruit d'une tension entre promoteurs d'une transparence accrue et partisans de régimes d'exceptions plus étendus (tels le Conseil, l'Allemagne et la France). En effet, l'important corpus juridique et réglementaire adopté par les institutions européennes à partir de 1983 et fixant les modalités d'accès aux documents s'est constitué, par « vagues », sous la pression conjointe de trois acteurs :

- le Parlement européen,
- certains États membres,
- l'opinion publique.

D'une part, le Parlement européen s'est longtemps heurté au secret des délibérations du Conseil. En effet, lors de la procédure de consultation, ce secret l'empêchait de s'assurer que la Commission défendait véritablement face au Conseil les amendements qu'il avait votés : « Défendait-elle les amendements qu'il avait souhaités ou bien n'en tenait-elle pas compte pour favoriser un accord avec le Conseil ? »<sup>30</sup>. L'exigence de transparence du Parlement européen sera soutenue par la Cour de justice et le Médiateur européen.

D'autre part, certains États membres (les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Finlande) pesèrent pour que les Traités reflètent « leurs propres garanties constitutionnelles en vertu desquelles le citoyen a accès à tous les documents »<sup>31</sup>. Ainsi, la Suède, dont les garanties constitutionnelles en la matière sont trois fois centenaires, « fait de la *transparence* le fil conducteur de sa [première] présidence » du Conseil en 2001 ; un responsable du ministère suédois de la Justice déclare à l'époque : « *Certains États membres, comme la France et l'Allemagne, considèrent que nous en faisons trop. Au contraire, d'autres, comme la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande, soutiennent notre démarche* »<sup>32</sup>.

---

données à caractère personnel par les institutions et à la libre circulation de ces données. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 8 du 12/01/2001, pp. 1-22.

<sup>30</sup> BLANC Didier. *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*. Paris : L'Harmattan, 2004 (Coll. « Logiques juridiques »), p. 79.

<sup>31</sup> MILNER Henry. *La Compétence civique : comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*. Laval (Canada) : Presses de l'Université Laval, 2004 (Coll. « Collection prisme »), p. 296.

<sup>32</sup> [SANS AUTEUR.] « Le difficile combat pour la transparence ». *La Voix du Luxembourg*, 21/03/2001, p. 1.

Enfin, dans les décennies qui suivirent la signature de l'Acte unique européen (1986), les institutions communautaires furent confrontées à une profonde crise de légitimité démocratique : europessimistes et eurosceptiques reprochèrent à l'Union européenne (1) son pilotage technocratique, (2) son orientation ouvertement libérale (3) et l'absence « d'un grand projet géopolitique intégrateur [...] qui justifieraient tous les sacrifices de souveraineté auxquels les Européens ont consenti »<sup>33</sup>. Pour asseoir leur légitimité démocratique auprès de l'opinion publique, les institutions communautaires s'efforcèrent alors de rendre leur processus décisionnel plus transparent, notamment en autorisant l'accès aux documents qu'elles détiennent.

### 3.3. LA PÉRIODE ÉTUDIÉE : 1973-2004

Il convient maintenant de définir la période qui sera couverte par cette thèse. Le droit d'accès du public aux documents des institutions européennes sera étudié sur une période se déroulant sur plus de trente ans, soit de 1973 à 2004.

Le choix de ces deux dates est dicté par la nature de la thèse et de son sujet. En effet, l'élaboration du droit d'accès aux documents communautaires ne saurait être étudiée que dans une perspective purement juridique. En effet, l'élaboration de ce droit est également le fruit de l'évolution politique, économique et sociale de la construction européenne. Or cette évolution est fortement influencée par les différents élargissements. Concernant le droit d'accès aux documents, l'élargissement de 1995 – qui voit l'adhésion de la Suède et de la Finlande, deux pays dotés d'une longue tradition de transparence administrative – est déterminant.

1973 et 2004 – qui seront donc les dates extrêmes de la présente thèse – correspondent à deux autres élargissements fondamentaux :

- D'une part, en 1973, deux pays eurosceptiques intègrent la Communauté européenne : le Royaume-Uni et le Danemark. Si le premier se révèle être un des États membres parmi les plus réticents en matière de transparence administrative, le second est porteur de la longue tradition nordique concernant l'accès aux documents des autorités publiques. Indépendamment des choix politiques de ces deux nations, plusieurs de leurs ressortissants (députés européens, journalistes, activistes) vont les premiers s'intéresser à la transparence des mécanismes communautaires.
- D'autre part, en 2004, la physionomie de l'Union européenne est bouleversée par l'adhésion de dix nouveaux États membres et la première période d'application du règlement n° 1049/2001 s'achève cette année-là. En effet, différentes procédures visant à

---

<sup>33</sup> CARROUÉ Laurent, COLLET Didier, RUIZ Claude. *L'Europe*. Rosny-sous-Bois : Bréal, 2006 (Coll. « Histoire, géographie, géopolitique du monde contemporain : classes préparatoires ECS »), pp. 70-71.



sa révision sont lancées dès 2005 par la Commission et le Parlement européen (qui formule en 2006 cinq recommandations visant à son amélioration)<sup>34</sup>.

2001, année de l'adoption du règlement (CE) n° 1049/2001, ne semblait pas une date extrême pertinente, dans la mesure où les années écoulées depuis offrent la distance nécessaire pour examiner la mise en œuvre de ce règlement.

Les législations et réglementations non communautaires en matière d'accès du public aux documents administratifs, de même que les notions de secret et de transparence, seront toutefois étudiées dans le cadre d'une perspective historique beaucoup plus vaste, s'étendant jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2009, date d'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

### 3.3.1. UNE CHRONOLOGIE SUCCINCTE

Établissons maintenant une chronologie succincte des étapes qui ont conduit au renforcement du droit d'accès aux documents administratifs au sein des institutions européennes.

#### 3.3.1.1. Avant 1991 : le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83, la directive 90/313/CEE du Conseil

*Février 1983.* — Le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du 01/02/1983 du Conseil fixe les principes essentiels régissant l'ouverture au public des archives historiques des Communautés européennes, notamment la règle des trente ans et les exceptions au droit d'accès<sup>35</sup>.

*Juin 1990.* — La directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement garantit « à toute personne, physique ou morale, dans l'ensemble de la Communauté, la liberté d'accès à l'information disponible sous forme écrite, visuelle et sonore ou contenue dans des banques de données auprès des autorités publiques, concernant l'état de l'environnement, les activités ou mesures portant ou susceptibles de porter atteinte à l'environnement ainsi que celles visant à le protéger »<sup>36</sup>.

#### 3.3.1.2. 1992-1995 : le Traité de Maastricht, le Code de conduite, l'adhésion de la Suède et de la Finlande

*Février 1992.* — La Conférence intergouvernementale réunie à Maastricht adopte une déclaration (sans valeur contraignante) affirmant que « la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration »

---

<sup>34</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. P6\_TA(2006)0122: Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur l'accès aux documents des institutions (2004/2125(INI)). *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 293E du 02/12/2006, pp. 151-155.

<sup>35</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 043 du 15/02/1983, pp. 1-3.

<sup>36</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58.

et recommande que la Commission soumette « un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions »<sup>37</sup>.

*Mars 1992.* — La Commission soumet au Parlement européen une proposition de règlement controversée qui durcit les règles en matière de classification des informations sensibles<sup>38</sup>.

*Juin 1992.* — Les électeurs danois rejettent la ratification du Traité de Maastricht par 50,7% des voix<sup>39</sup>.

*Octobre 1992.* — Le Conseil européen de Birmingham demande à la Commission de mener à bien « ses travaux sur l'amélioration de l'accès du public aux informations dont les institutions communautaires et elle-même disposent »<sup>40</sup>.

*Décembre 1992.* — Le Conseil européen d'Édimbourg prend acte de l'importance qu'accorde le Danemark à « l'ouverture et [à] la transparence dans le processus décisionnel de la Communauté »<sup>41</sup> et « propose des débats *ouverts* sur les *grandes questions communautaires* ainsi que la publication des votes et, éventuellement, de leurs explications »<sup>42</sup>.

*Décembre 1993.* — Le Conseil et la Commission adoptent un Code de conduite définissant les modalités d'accès aux documents que ces deux institutions détiennent. Ce code pose le principe général du « plus large accès possible » du public aux documents<sup>43</sup>.

*Août 1994.* — Les actes relatifs à l'adhésion de la Norvège, de la Suède et de la Finlande sont publiés au *Journal officiel*. Chacun de ces trois potentiels États membres y fait inclure une déclaration précisant que « la transparence dans la gestion des affaires publiques, y compris

---

<sup>37</sup> Traité sur l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 191 du 29/07/1992, « Déclaration relative au droit d'accès à l'information », p. 101.

<sup>38</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA, COM(92)56 final. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 72 du 21/03/1992, p. 15.

<sup>39</sup> VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2004 (Collection : « Faculté de droit de l'Université de Liège »), p. 105.

<sup>40</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE BIRMINGHAM. Conclusions de la présidence. SN 343/1/92, annexe I : « Déclaration de Birmingham : une communauté proche de ses citoyens », 16/10/1992. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/summits/birmingham/bi\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/birmingham/bi_fr.pdf) (consulté le 30/11/2010).

<sup>41</sup> CONSEIL EUROPÉEN D'ÉDIMBOURG. Conclusions de la présidence du Conseil européen d'Édimbourg. SN 456/92, Partie B (« Le Danemark et le Traité sur l'Union européenne »). Bruxelles: Conseil des Communautés européennes, Décembre 1992, p. 54. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/b0\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/b0_fr.pdf) (consulté le 30/11/2010).

<sup>42</sup> RIVAIS Rafaële. « De Maastricht à Amsterdam, les lents progrès de l'Union vers la transparence ». *Le Monde*, 14/10/2000, supplément « Économie », p. 4.

<sup>43</sup> CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. 93/730/CE: Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 340 du 31/12/1993, pp. 41-42.

l'accès aux documents administratifs, est un principe d'une importance juridique et politique fondamentale »<sup>44</sup>.

*Novembre 1994.* — Les électeurs norvégiens se mobilisent massivement (taux de participation : 88,4%) et rejettent l'adhésion de leur pays à l'Union européenne par 52,2% des voix<sup>45</sup>.

*Janvier 1995.* — La Suède et la Finlande intègrent l'Union européenne. Très vite, ces deux nations se joignent aux Pays-Bas et au Danemark dans leurs efforts de promotion de la transparence administrative au sein des institutions européennes<sup>46</sup>.

### **3.3.1.3. 1996-2000 : la démission de la Commission Santer, le Traité d'Amsterdam**

*Avril 1996.* — La Cour de justice déclare irrecevable la demande en annulation de la décision 93/731/CE – relative à l'accès du public aux documents du Conseil – par les Pays-Bas (demande appuyée par le Parlement européen)<sup>47</sup>.

*Mars 1999.* — Le Comité d'experts indépendants chargé d'enquêter « sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme au sein de la Commission » (alors présidée par Jacques Santer) rend son premier rapport le 15 mars<sup>48</sup>. La Commission, dont plusieurs membres sont mis en accusation, démissionne collectivement dans les heures qui suivent.

*Mai 1999.* — Le Traité d'Amsterdam, signé le 02/10/1997, entre en vigueur. L'article 255 stipule que « tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ». Ces trois institutions doivent élaborer « dans [leur] règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à [leurs] documents ». En outre, l'article 251 précise que « lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, les résultats et les explications des votes, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal, sont rendus publics »<sup>49</sup>.

*Septembre 1999.* — Romano Prodi, président désigné de la Commission, déclare devant le Parlement européen : « *Le moment de la transparence est venu ! Je veux que l'Europe ne se fasse plus derrière des portes closes et qu'elle soit exposée aux regards du public [...] Et la*

---

<sup>44</sup> Actes relatifs à l'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 241 du 29/08/1994, déclarations n° 40, 45 et 47, p. 397.

<sup>45</sup> AUZÉPY-CHAVAGNAC Véronique. *L'Europe au risque de la démocratie*. Paris : L'Harmattan, 2006, p. 154, note de bas de page n° 124.

<sup>46</sup> MILNER Henry. *La Compétence civique : comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*. Laval (Canada) : Presses de l'Université Laval, 2004 (Coll. « Collection prisme »), p. 296, note de bas de page n° 30.

<sup>47</sup> BLUM Françoise, NAÔMÉ Caroline. « Grandes tendances de la jurisprudence de la Cour de justice ». *Droit européen, actualités et perspectives*, vol. 46, mars 2001, p. 109, § 113.

<sup>48</sup> COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS. Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne, 15/03/1999, « Les cas de favoritisme », pp. 124-135.

<sup>49</sup> Traité d'Amsterdam. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 340 du 10/11/1997, art. 251 et 255.

*nouvelle Commission fera des efforts beaucoup plus grands pour communiquer correctement avec les citoyens de l'Europe, en leur donnant libre accès à l'information* »<sup>50</sup>.

*Décembre 2000.* — La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est signée et proclamée par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, à l'occasion du Conseil européen de Nice : le droit d'accès aux documents des institutions européennes y est présenté comme l'un des éléments constitutifs de la citoyenneté européenne<sup>51</sup>.

#### **3.3.1.4. 2001-2009 : la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001**

*Mai 2001.* — Le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil « relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission » est adopté. Il se réfère au principe de transparence (1) consacré par le Traité de Maastricht (2) et réaffirmé lors des réunions du Conseil européen de Birmingham, d'Édimbourg et de Copenhague. Ce règlement « vise à conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents »<sup>52</sup>.

*Janvier 2003.* — Le Parlement européen publie son premier rapport annuel concernant l'application du règlement (CE) n° 1049/2001<sup>53</sup>. Les rapports du Conseil et de la Commission sont respectivement publiés en mars et en avril.

#### **3.3.1.5. Après 2004 : vers un nouveau règlement**

*Avril 2007.* — La Commission diffuse son *Livre vert sur l'accès du public aux documents détenus par les institutions européennes*. Son objet est la révision du règlement (CE) n° 1049/2001, révision visant notamment à faciliter l'accès direct et indirect (par l'intermédiaire de registres) aux documents, de clarifier le cadre juridique que la jurisprudence de la Cour de justice a fait évoluer,

---

<sup>50</sup> PRODI Romano. « Discours de M. Prodi devant le Parlement européen, le 14 septembre ». *Bulletin de l'Union européenne*, n° 9, 1999, p. 121. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/archives/bulletin/fr/9909/p202001.htm> (consulté le 30/10/2010). L'intégralité du débat de la séance du mardi 14 septembre 1999 (Strasbourg) est disponible à l'adresse :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

[//EP//TEXT+CRE+19990914+ITEMS+DOC+XML+V0//FR&language=FR#creitem1](http://EP//TEXT+CRE+19990914+ITEMS+DOC+XML+V0//FR&language=FR#creitem1) (consulté le 30/10/2010).

<sup>51</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [version consolidée]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 83 du 30/03/2010, titre V, « Citoyenneté », art. 39, 42 et 45, pp. 399-400.

<sup>52</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 145, 31/05/2001, pp. 43-48.

<sup>53</sup> PRIESTLEY Julian. Note du Secrétaire général du Parlement européen au Bureau : examen de la mise en œuvre au Parlement, en 2002, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. PE 324.892/BUR, 23/01/2003.

et enfin « de trouver un juste compromis entre le droit du public à l'information et la protection des intérêts publics et privés légitimes »<sup>54</sup>.

Avril 2008. — Une proposition de règlement est présentée par la Commission : le règlement (CE) n° 1049/2001 serait notamment aligné sur les dispositions de la Convention d'Århus et autoriserait l'accès du public à « tous les documents préparatoires d'actes juridiques »<sup>55</sup>.

### 3.4. LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT D'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS

La présente thèse s'attachera à décrire la genèse et le développement subséquent du droit d'accès du public aux documents des institutions européennes.

L'une et l'autre seront réinscrits dans leur contexte historique et politique – à savoir, le contexte de remise en question du processus d'intégration européenne au cours des décennies 1980 et 1990.

Le droit d'accès du public aux documents est l'une des composantes d'un programme plus vaste de mise en œuvre de la transparence administrative au sein des institutions européennes, envisagée comme un remède :

- à la crise de confiance des décennies 1980 et 1990,
- au déficit démocratique, considéré comme un « problème de transparence insuffisante des procédures et [...] un certain manque de clarté en ce qui concerne la responsabilité au niveau européen »<sup>56</sup>.

Cette volonté de transparence fait florès chez les europhiles, les eurosceptiques et les europhobes<sup>57</sup>.

- les europhiles interprètent la reconnaissance de droit comme une nouvelle pierre apportée à leur projet de citoyenneté européenne,
- les eurosceptiques et les europhobes appréhendent ce droit comme un moyen de contrôler plus étroitement le processus décisionnel communautaire.

---

<sup>54</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation*, COM(2007)185 final. 18/04/2007, p. 12. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>55</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2008)229 final. 30/04/2008, pp. 3-4.

<sup>56</sup> PERNICE Ingolf, MEYER Franz. « De la constitution composée de l'Europe ». *Revue trimestrielle de droit européen*. Berlin : Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, 2001, p. 24. Disponible à l'adresse : <http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0101.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>57</sup> JUNCKER Jean-Claude. « Transparency in the European Context ». In GROUP OF THE EUROPEAN PEOPLE'S PARTY (CHRISTIAN DEMOCRATS) AND EUROPEAN DEMOCRATS IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. *Our Vision of Europe: Proximity, Competitiveness and Visibility*. Louvain : Garant, 2001, p. 20.

### 3.5. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT D'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS

Cette thèse s'attachera enfin à examiner la mise en œuvre de ce droit en se fondant :

- sur l'analyse des demandes d'accès (initiales et confirmatives) – analyse qui permettra d'étudier la répartition géographique et professionnelle des demandeurs et de dresser un tableau statistique quant à l'application du droit d'accès,
- sur l'analyse des plaintes et recours introduits auprès de la Cour de justice, du Tribunal de première instance et du Médiateur européen, et sur l'analyse de la jurisprudence qui en découle – concernant notamment la procédure de demande et les exceptions au droit d'accès.

## 4. STRUCTURE DE LA THÈSE

L'introduction pose les jalons historiques et institutionnels nécessaires à l'information du lecteur, délimite le sujet, définit les objectifs et décrit la structure de la thèse.

Les premier et deuxième chapitres examinent respectivement l'évolution du concept de « transparence » et l'émergence du droit d'accès du public aux documents – en les réinscrivant l'une et l'autre dans une vaste perspective historique.

- Le premier chapitre (« Du secret à la transparence : une lente évolution ») explique comment la transparence a graduellement supplanté le secret dans la relation État-citoyen. Il examine le droit d'accès en le rapprochant des notions voisines de gouvernance, d'ouverture et de transparence.
- Le deuxième chapitre (« L'accès aux informations témoignant des activités de l'État ») présente l'émergence du droit d'accès dans le droit international et dans les législations nationales des États membres.
- Le troisième chapitre (« L'opacité du système communautaire ») décrit les caractéristiques du fonctionnement communautaire qui fondent la culture du secret des institutions et celles favorables à la transparence.

Ces trois chapitres constituent la première partie de la thèse : ils permettent de comprendre pourquoi l'éloignement des citoyens vis-à-vis des activités et du fonctionnement des institutions européennes ne saurait être jugulé par la seule introduction de règles d'accès aux documents.

Les quatrième, cinquième, sixième et septième chapitres sont consacrés à l'objectif majeur de la présente thèse – à savoir l'analyse du développement du droit d'accès du public aux documents des institutions de l'Union européenne.

- Le quatrième chapitre (« L'accès aux documents de la Commission et du Conseil : une revendication intéressée du Parlement européen ») présente les premières initiatives du Parlement pour faire valoir un droit d'accès d'abord pour lui-même et ensuite pour le citoyen européen.
- Le cinquième chapitre (« Le tournant de Maastricht : la transparence, une solution pour rapprocher les institutions du citoyen ») s'attarde plus particulièrement sur le débat généré par le Traité de Maastricht et l'adoption du Code de conduite.
- Le sixième chapitre (« Le Code de conduite de 1993 : le premier cadre juridique et sa mise en application ») s'attache à décrire les caractéristiques et les limites du Code de conduite et de ses décisions d'application.
- Le septième chapitre (« Le processus d'Amsterdam et l'article 255 TCE ») traite du processus qui a abouti à l'adoption du Traité d'Amsterdam (art. 255) : la Conférence intergouvernementale de 1996, la position de la Suède et des trois principales institutions de l'Union européenne.

Les huitième et neuvième chapitres concernent la mise en application du droit d'accès du public aux documents des institutions de l'Union européenne.

- Le huitième chapitre (« Le développement du droit d'accès aux documents et l'élaboration du règlement (CE) n° 1049/2001 : un accouchement difficile ») décrit le processus d'élaboration du règlement, afin de mettre en lumière l'origine de ses principes généraux, de ses aspects originaux, de son étendue et de ses exceptions.
- Le neuvième – et dernier – chapitre (« Le règlement (CE) n° 1049/2001 et sa mise en application ») s'attache à décrire les dispositions du règlement et dresse le bilan de son application par le Parlement européen, la Commission et le Conseil, entre 2001 et 2004.

La conclusion (« Synthèse et conclusions ») résume le contenu de la thèse et répond à la problématique.





# CHAPITRE 1. DU SECRET À LA TRANSPARENCE : UNE LENTE ÉVOLUTION

Ce premier chapitre définit les notions de « secret » et de « transparence », d'abord de façon générale puis plus spécifiquement dans le champ politico-administratif – ces deux concepts étant moins opposés qu'il n'y paraît.

Ce chapitre décrit en outre comment la transparence a progressivement supplanté le secret dans la relation entre l'État et le citoyen. À l'origine, la « règle du secret » qui entoure les processus décisionnels et interdit l'accès aux documents administratifs est un moyen dont dispose le Prince pour légitimer son pouvoir. Par la suite s'établissent les conditions favorables à l'instauration de la transparence, notamment grâce à l'apparition de l'État de droit. En 1766, le royaume de Suède adopte une loi avant-gardiste qui pose le principe du libre accès aux documents produits par les autorités gouvernementales. Ce texte reste longtemps sans équivalent en Occident : la transparence administrative ne s'y institutionnalise que très progressivement sous la pression conjointe des tenants de la Démocratie libérale, des parlements nationaux et des médiateurs. Les programmes de réformes de l'État mis en œuvre au cours des quatre dernières décennies par tous les pays occidentaux font de la transparence l'un de leurs *leitmotivs* : celle-ci est supposée améliorer le contrôle de l'action des autorités publiques et encourager la participation du citoyen aux affaires publiques. Dans le même temps, les organisations internationales se dotent également de résolutions ou de règlements en faveur de la transparence. Aujourd'hui, ce concept est au cœur du rapport entre l'État et le citoyen, et constitue non seulement une bonne pratique en matière de gouvernance, mais également un puissant outil de communication politique.

Ce chapitre définit enfin la transparence dans le contexte spécifique des processus de gestion et de décision, en la rapprochant de la notion voisine d' « ouverture » et en précisant ses champs d'application, ses bénéficiaires et ses objectifs.

## 1. SECRET ET TRANSPARENCE

### 1.1. LE SECRET

#### 1.1.1. DÉFINITIONS

Le secret se définit comme un « ensemble de connaissances, d'informations qui doivent être réservées à quelques-uns (tenues *secrètes*), que le détenteur ne doit pas révéler »<sup>58</sup>. Ce terme comporte un grand nombre de synonymes « trahissant sa complexité et même sa diversité »<sup>59</sup> :

---

<sup>58</sup> *Le Grand Robert de la langue française* [ressource électronique]. Version 2.1 réseau. Paris : Le Robert, 2006.

<sup>59</sup> BREDIN Jean-Denis. « Secret, transparence et démocratie ». *Pouvoirs*, n° 97, avril 2001, p. 5.

clef, confidentialité, énigme, hermétisme, intimité, mystère, tréfonds, etc. C'est une notion polymorphe qui comporte également une dimension ésotérique et religieuse<sup>60</sup>.

Un secret est donc une information – pas forcément exacte – réservée à un cercle restreint d'individus. Trois éléments caractérisent le secret :

- le partage de l'information par certains, et donc l'exclusion de tous les autres,
- une contrainte ou un intérêt qui justifie cette exclusion,
- le « poids » du secret qui est « cette dynamique contradictoire dans laquelle l'aspiration à l'aveu et à la transparence entre en tension avec le désir de cacher »<sup>61</sup> – cette tension pouvant s'avérer pesante à la longue.

Le secret comporte deux dimensions : une dimension privée et une dimension politique.

### 1.1.2. DIMENSION PRIVÉE

Dans sa dimension privée, le secret renvoie à l'intimité, à la vie personnelle. Ces dernières n'existent que dans la mesure où elles sont soustraites à l'intrusion inopportune d'autrui dans le secret des cœurs et des consciences. Voltaire, dans son *Dictionnaire philosophique*, citant un secrétaire d'État anglais, affirme « qu'il n'est pas permis de s'emparer d'un secret qui ne nous est pas confié ; qu'il est souvent bien plus criminel de prendre à un homme ses pensées que son argent »<sup>62</sup>.

La notion de secret professionnel, cette obligation de taire les faits confidentiels appris dans l'exercice d'une profession (avocats, notaires, médecins, pharmaciens, sages-femmes), est directement liée à la sauvegarde de la vie privée. Ainsi, le célèbre serment d'Hippocrate stipule : « *Admis dans l'intérieur des maisons, mes yeux ne verrons pas ce qui s'y passe, ma langue taira les secrets qui me seront confiés, et mon état ne servira pas à corrompre les mœurs, ni à favoriser le crime* »<sup>63</sup>.

Ces premières considérations nous enseignent qu'il existe des secrets légitimes, et nous verrons plus loin qu'ils sont autant de limites à la transparence.

---

<sup>60</sup> ZARKA Yves Charles. « Éditorial : ce secret qui nous tient ». *Cités*, Presses universitaires de France, n° 6, 2006/2. Disponible à l'adresse : [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=CITE&ID\\_NUMPUBLIE=CITE\\_026&ID\\_ARTICLE=CITE\\_026\\_0003](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=CITE&ID_NUMPUBLIE=CITE_026&ID_ARTICLE=CITE_026_0003) (consulté le 30/10/2010).

<sup>61</sup> BERTRANDIAS Bernadette (éd.). *Le Secret*. Clermont-Ferrand : Presses universitaires Blaise Pascal, 1999 (Coll. « Cahiers de recherche du CRLMC »), p. 5.

<sup>62</sup> VOLTAIRE. *Dictionnaire philosophique*. Paris : Imprimerie De Cosse et Gaultier-Laguionie, 1838, p. 798.

<sup>63</sup> Cité dans : HOCQUET-BERG Sophie, PY Bruno. *La Responsabilité du médecin*. Paris : Heures de France, 2006 (Coll. « Droit professionnel »), p. 138, § 275 et suivants. La citation est extraite de la version dite « de Montpellier » du serment d'Hippocrate.

### 1.1.3. DIMENSION POLITIQUE

La simple consultation du *Dictionnaire* de l'Académie française, du *Dictionnaire de langue française* d'Émile Littré ou d'une édition récente du *Petit Larousse*, met en lumière la forte imbrication de la notion de secret dans le champ politico-administratif. Ces ouvrages évoquent notamment :

- les secrets d'État,
- le Conseil secret du roi — un conseil très restreint où les grandes affaires de la nation étaient traitées par le roi et les ministres d'État des rois de France<sup>64</sup> ou d'Espagne (créé par Charles Quint en 1526 et formé de grands seigneurs espagnols, flamands et italiens<sup>65</sup>),
- le sceau du secret — un sceau que les rois de France utilisaient pour cacheter notamment les « ordres d'un caractère personnel »<sup>66</sup>,
- les fonds secrets — des fonds dont un gouvernement use sans être tenu d'en rendre compte<sup>67</sup> ; en Belgique, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les fonds secrets du ministère des Affaires étrangères « sont généralement employés à subsidier la presse nationale ou étrangère »<sup>68</sup>,
- le Secret du roi — un service secret créé par Louis XV qui fonctionna à l'insu de ses propres ministres<sup>69</sup>,
- le secret diplomatique, etc.

## 1.2. LA TRANSPARENCE

La transparence est souvent définie par opposition au secret.

---

<sup>64</sup> MARION Marcel. *Dictionnaire des institutions de la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*. Paris : Picard, 1923, p. 122. ELLUL Jacques. *Histoire des institutions*. vol. 2, Paris : Presses universitaires de France, 1956 (Coll. « Thémis. Manuels juridiques, économiques et politiques »), p. 239. Pour une histoire détaillée du Conseil secret des rois de France à partir d'Henri II, voir : DE VIDAILLAN Aza. *Histoire des Conseils du roi : depuis l'origine de la monarchie jusqu'à nos jours*. Paris : Amyot, tome 2, 1856.

<sup>65</sup> MOLINIÉ-BERTRAND Annie. *Vocabulaire historique de l'Espagne classique*. Éd. revue et complétée. Paris : Armand Colin, 2005 (Coll. « 128. Langues »), p. 31.

<sup>66</sup> GIRY Arthur. *Manuel de diplomatie*. Paris : Librairie Hachette, 1894, pp. 652-653.

<sup>67</sup> HUGON Alain. « La question des fonds secrets : du cadeau à la fraude ». *Au service du roi catholique, « honorables ambassadeurs » et « divins espions » : représentation diplomatique et service secret dans les relations hispano-françaises de 1598-1635*. Madrid : Casa de Velásquez, 2004 (Coll. « Bibliothèque de la Casa de Velásquez » ;°28), pp. 278-287.

<sup>68</sup> GARCIA DE LA VEGA Désiré de. « Section I<sup>ère</sup> : dépenses secrètes ». *Guide pratique des agents du ministère des Affaires étrangères de Belgique*. Bruxelles : Auguste Decq, 1857, p. 415.

<sup>69</sup> PERRAULT Gilles. *Le Secret du Roi*. Paris : Fayard, 1992.

### 1.2.1. DÉFINITIONS

La transparence se définit comme la « qualité d'un corps qui laisse passer la lumière et distinguer avec une certaine netteté ce qui est derrière lui » : on parlera ainsi de la transparence de l'air, du cristal et du verre, de l'eau ou d'un voile. La transparence est également un « phénomène par lequel les rayons lumineux visibles sont perçus à travers certaines substances » – la porcelaine par exemple<sup>70</sup>.

Par extension, la transparence désigne le « caractère de ce qui est visible par tous », de ce qui est « public »<sup>71</sup>.

Ce terme a été repris notamment par les sciences cognitives. Ainsi, en linguistique, le principe de transparence est la démarche par laquelle un locuteur cherche à identifier une « motivation à une expression inhabituelle et rare »<sup>72</sup>. Ludwig Wittgenstein se réfère également au concept de transparence : il affirme que le progrès caractérisant notre culture parvient à en aliéner la clarté et il conclut que « la clarté, la transparence, est à elle-même sa propre fin »<sup>73</sup>.

### 1.2.2. LA TRANSPARENCE EN POLITIQUE

Dans le champ politico-administratif, la transparence se définirait comme un effort (1) d'établir une relation de confiance avec les administrés et (2) d'assurer un service de qualité. Au-delà de cette transaction, l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs (1) permet de soumettre l'administration au contrôle de la société, (2) l'incite de cette manière à prendre des décisions justifiées et (3) encourage plus généralement la participation des administrés et développe ainsi leur sens civique.

La transparence en politique tient plus de l'énoncé de principe que du concept fermement établi : c'est une notion imprécise mais séduisante et qui présente certaines des caractéristiques propres aux mythes. Comme le souligne Jacques Chevallier, la transparence contient une « forte charge symbolique et affective » dont l'objet est d'asseoir ou de conforter la légitimité du pouvoir politique. En effet, « l'image d'une administration dialoguant avec les administrés sur un pied d'égalité, travaillant sous le regard du public [...] est une image idéalisée, idyllique, une image d'Épinal... »<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> *Le Grand Robert de la langue française* [ressource électronique]. Version 2.1 réseau. Paris : Le Robert, 2006.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> MARCHELLO-NIZIA Christiane. *Grammaticalisation et changement linguistique*. Bruxelles : De Boeck, 2006 (Coll. « Champs linguistiques : recherches »), p. 79.

<sup>73</sup> WITTGENSTEIN Ludwig [WRIGHT Georg Henrik von, NYMAN Heikki (eds)]. *Culture and Value : A Selection from the Posthumous Remains*. Rev. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford : Blackwell, 1998, p. 9.

<sup>74</sup> CHEVALLIER Jacques. « Le Mythe de la transparence administrative ». Dans CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE (éd.). *Information et transparence administratives*. Paris : Commissariat général du plan, 1988, pp. 239-241.

Depuis les années 1970, la transparence a été mise en avant par nombre de démocraties et d'organisations internationales pour justifier et promouvoir des réformes institutionnelles ou administratives. Le concept a fait fortune jusque dans l'ancienne Union soviétique, avec la fameuse *Glasnost* (« transparence » en russe) introduite par Mikhaïl Gorbatchev en 1985.

Ce terme est victime de son succès (il est élu « Word of the Year for 2003 » par les éditeurs du *Webster's New World College Dictionary*<sup>75</sup>) et d'une véritable « inflation sémantique », au point d'en devenir tout à fait confus<sup>76</sup> :

---

« *Transparency means everything and nothing* ».

---

### 1.3. SECRET ET TRANSPARENCE : OPPOSITION OU COMPLÉMENTARITÉ ?

Le secret et la transparence apparaissent comme deux termes diamétralement opposés.

Par exemple, le secret est généralement connoté négativement, au contraire de la transparence. Le premier comporte « dans ce qu'il cache et qu'il n'avoue pas, de l'inavouable et de la culpabilité » – voire du scandale comme dans *l'Histoire secrète* de Procope de Césarée (une chronique qui salit le règne de l'empereur byzantin Justinien I<sup>er</sup>) ou comme dans le rapport *secret* de Nikita Khrouchtchev (ce fameux rapport brocardant le « culte de la personnalité » et les excès du stalinisme, délivré sous le sceau du secret aux délégués du XX<sup>e</sup> congrès du Parti communiste et qui termine en première page du *New York Times* en mars 1956).

La transparence est quant à elle assimilée à la vérité, à la droiture – voire à la pureté. Ainsi, Jean-Jacques Rousseau considérait que « la transparence est la vertu des belles âmes où règne la limpidité » et il entendait lui-même rendre « son âme transparente »<sup>77</sup>.

Jean-Denis Bredin nous invite à réfléchir : « Le secret et la transparence [...] seraient-ils résolument contraires [...] ? Ou ne pourrait-on partir à la recherche de leurs complicités, et pourquoi pas de leurs ressemblances ? »<sup>78</sup> Car au jeu des connotations, le secret peut se révéler positif lorsqu'il est associé à la décence, à la discrétion, à la réserve. De même, la transparence peut s'avérer inquiétante lorsqu'elle dérive vers l'indécence et l'indiscrétion. Secret et transparence ont en commun de pouvoir se muer, selon les circonstances, en vertus ou en

---

<sup>75</sup> LULL James. *Culture-On-Demand: Communication in a Crisis World*. Oxford: Blackwell, 2007, p.132.

<sup>76</sup> LODGE Juliet. *Communicating Europe: Transparency and Democratic EU Governance*. Leeds : Jean Monnet European Centre of Excellence, 2005. Disponible sur le site : <http://www.leeds.ac.uk/jmce/p-commun.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>77</sup> Cité dans : RABAGNY Agnès. *L'Homme tel qu'en lui-même : droit et individualité*. Paris : L'Harmattan, 2005 (Coll. « Logiques juridiques »), p. 13.

<sup>78</sup> BREDIN Jean-Denis. « Secret, transparence et démocratie ». *Pouvoirs*, n° 97, avril 2001, p. 6.

défauts : ainsi, « la transparence est une caractéristique amoralisée qui peut être vertueuse ou non, selon l'utilisation qui en est faite »<sup>79</sup>.

De plus, secret et transparence présupposent l'un et l'autre l'existence d'une vérité, cachée dans un cas, dévoilée dans l'autre : ils s'interposent entre cette vérité et le commun des mortels<sup>80</sup>.

### 1.3.1. COMPLÉMENTARITÉ DU POINT DE VUE POLITICO-ADMINISTRATIF

Secret et transparence sont d'abord deux instruments de légitimation et de maintien pour le pouvoir en place. Celui-ci use de l'un ou de l'autre selon les circonstances. La transparence de nos sociétés démocratiques pourrait même être considérée comme « l'ultime *arcanum imperii* de l'État moderne, le secret de gouverner dans la *production simulée* d'une *déchiffrabilité rationnelle* des jeux et enjeux du pouvoir »<sup>81</sup>.

De plus, secret et transparence ont également en commun d'avoir constitué l'un et l'autre l'idéologie dominante en matière de modalités d'accès aux documents administratifs. L'évolution historique nous apprend en effet que « la règle du secret »<sup>82</sup> régissant la gestion de ces documents a été supplantée, dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, par son exact opposé : « l'idéologie de la transparence »<sup>83</sup> selon laquelle tout peut devenir public<sup>84</sup>. Cette idéologie est mise à mal, à partir de la fin des années 1980, par (1) la crainte de « l'interconnexion des fichiers informatiques » (fiscaux, d'état civil, de sécurité sociale)<sup>85</sup> et (2) par le développement de technologies intrusives : « *Caméras urbaines, téléphones portables, moteurs de recherches, données biométriques, sont autant d'outils qui amenuisent notre part d'intime, à travers leur capacité à nous repérer, à nous connaître, à nous rendre transparents* »<sup>86</sup>.

---

<sup>79</sup> ROMMES Jean-Jacques. « Éthique et argent – un conflit éternel ? ». Conférence organisée par éthiEco dans le cadre de l'exposition « Colors of Money » (Carré Rotondes, Hollerich), Luxembourg, 21/10/2009, p. 5. CONDELLO Clément. « La finance retrouve son discours éthique : conférence « Éthique et argent : un conflit éternel ? », avec Jean-Jacques Rommes, directeur de l'ABBL ». *Letzeburger Journal*, 29/10/2009.

<sup>80</sup> FRISSON-ROCHE Anne. *Secret et profession*. Dans FRISSON-ROCHE Anne (dir.). *Secrets professionnels*. Paris : Autrement, 1999 (Coll. « Essais »), p. 49.

<sup>81</sup> CAVAILLÉ Jean-Pierre. Compte rendu de : ZARKA Yves Charles (dir.). *Raison et déraison d'État, théoriciens et théories de la raison d'État aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles*. Paris : Presses Universitaires de France, 1994 (Coll. « Fondements de la politique », Série « Essais »). *Revue Philosophique*, n° 3, 1996. Disponible à l'adresse : [http://www.ehess.fr/centres/grihl/CR\\_Grihl/CRCavail057.htm](http://www.ehess.fr/centres/grihl/CR_Grihl/CRCavail057.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>82</sup> MERLE Marcel. *La Politique étrangère*. Paris : Presses universitaires de France, 1984, p. 30 et suivantes.

<sup>83</sup> ASSOCIATION DES ARCHIVISTES FRANÇAIS. « Transparence et secret : l'accès aux archives contemporaines ». *La Gazette des archives*, n° 177-178, 1997, p. 221.

<sup>84</sup> ZARKA Yves Charles. « Éditorial : ce secret qui nous tient ». *Cités*, Presses universitaires de France, n° 6, 2006/2. Disponible à l'adresse : [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=CITE&ID\\_NUMPUBLIE=CITE\\_026&ID\\_ARTICLE=CITE\\_026\\_0003](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=CITE&ID_NUMPUBLIE=CITE_026&ID_ARTICLE=CITE_026_0003) (consulté le 30/10/2010).

<sup>85</sup> JOXE Pierre. « À propos du secret d'État ». Dans GUIN Jacques (dir.). *Le Secret*. Paris : Van Dieren, 2007 (Coll. « Débats »), p. 25.

<sup>86</sup> PICON Raphaël. « Dieu et le secret ». Dans GUIN Jacques (dir.). *Le Secret*. Paris : Van Dieren, 2007 (Coll. « Débats »), p. 11.

Enfin, les deux concepts – secret et transparence – apparaissent aujourd’hui comme étant à la fois légitimes et complémentaires. Le premier permet de contrôler l’activité du pouvoir en place et des appareils administratifs, le second défend :

- la sphère personnelle et intime de chacun,
- l’intérêt supérieur de la société dans son ensemble en matière de sécurité publique, d’affaires militaires, de politique monétaire et d’environnement<sup>87</sup>.

En effet, en matière d’accès aux documents administratifs, nombre d’États occidentaux et d’organisations internationales ont posé le principe selon lequel la transparence est la règle et le secret l’exception. Ainsi, en Inde, les premiers articles du *Right to Information Act* (2005) posent le principe selon lequel *tout* citoyen peut accéder à *tous* les documents conservés par les autorités publiques sur le territoire national (sauf le Cachemire). L’article 8 détaille ensuite les exceptions à ce principe (« exemption from disclosure of information »)<sup>88</sup>.

## 2. LA RÈGLE DU SECRET : LE SECRET COMME MODE DE LÉGITIMATION DU POUVOIR

### 2.1. ORIGINES ET JUSTIFICATION DU SECRET

#### 2.1.1. ORIGINES DU SECRET

Le secret fait obstacle à l’engagement réel du citoyen dans l’action publique, la politique étant – selon le bon mot de Paul Valéry<sup>89</sup> – « l’art d’empêcher les gens de se mêler de ce qui les regarde ». Dans ses *Avertissements politiques*, Francesco Guicciardini remarque que le secret maintient le commun des mortels dans l’ignorance des affaires de la cité : « *Il existe souvent entre le palais et la place [publique] un brouillard si épais ou un mur si massif que, le regard des hommes n’y pénétrant pas, le peuple en sait tout aussi long sur ce que fait celui qui gouverne [...] que sur les affaires des Indes. Et voilà pourquoi le monde s’emplit aisément d’opinions erronées et vaines* »<sup>90</sup>.

La gestion des affaires publiques reste concentrée entre les mains de ceux qui sont maîtres du « secret de l’Empire » (Machiavel<sup>91</sup>) : quand Tacite qualifie l’Empereur de « *sapientissimus et*

---

<sup>87</sup> CONSEIL DE L’EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. *Recommandation Rec(2002)2 du Comité des ministres aux États membres sur l’accès aux documents publics*. Adoptée le 21/02/2002. Disponible à l’adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262125&Site=CM> et [http://www.coe.int/T/E/Human\\_rights/rec\(2002\)2\\_fre.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_fre.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>88</sup> MINISTRY OF LAW AND JUSTICE. The Right to Information Act, No. 22 of 2005. *The Gazette of India*, part II, section 1, 21/06/2005.

<sup>89</sup> VALÉRY Paul. *Regards sur le monde actuel. Œuvre II*. Paris : Gallimard, 1960 (Coll. « Bibliothèque de la Pléiade »), p. 947.

<sup>90</sup> GUICHARDIN François [GUICCIARDINI Francesco]. *Avertissements politiques : 1512-1530*. Paris : éd. du Cerf, 1988 (Coll. « La Nuit surveillée » ; 16), alinéa CXLI.

<sup>91</sup> Cité dans : DIDEROT Denis. *Œuvres : philosophie*. Paris : J.L.J. Brière, 1821, tome II, p. 285, CLXXII.

*unus* » dans son *Dialogue des orateurs* (41, 4), le mot *sapientissimus* se réfère au fait que le souverain est « le mieux informé de tous »<sup>92</sup>.

L'art de se maintenir au pouvoir consiste alors à faire savoir que l'on est maître d'informations secrètes sans jamais en révéler la substance, car « l'efficacité du secret comme mode de persuasion ou de légitimation exige que son existence soit reconnue, mais son contenu ignoré »<sup>93</sup>.

### 2.1.2. JUSTIFICATION DU SECRET

Le recours au secret pour reléguer dans l'ombre une part des activités de la cité ou de la nation se justifie par les enjeux qu'il recouvre<sup>94</sup> : le secret de l'instruction, le secret statistique, le secret fiscal, le secret militaire, le secret diplomatique, le secret entourant certaines procédures législatives (parlements réunis « en comité secret »), le secret entretenu autour de ressources stratégiques (approvisionnement en énergie), etc. Il convient de noter que certains de ces secrets servent autant l'intérêt de l'État que l'intérêt privé – par exemple : le secret de l'instruction<sup>95</sup>.

On a déjà évoqué la dimension ésotérique et religieuse du secret<sup>96</sup>. Ce dernier peut également se prévaloir d'une connotation rituelle : l'accès aux secrets de la nation constitue la dernière étape dans le processus de légitimation d'un souverain ou d'un homme d'État. Ainsi, la passation de pouvoir à l'Élysée se *matérialise* notamment par la transmission du code de mise à feu de la force de frappe nucléaire française, « l'une des principales prérogatives du chef de l'État »<sup>97</sup>.

Dans *La République*, Platon justifie une certaine opacité dans la gestion des affaires de la cité et considère même comme légitime le recours au mensonge par ceux qui gouvernent : « *Le mensonge est utile aux hommes, comme une espèce de remède dont l'emploi doit être réservé aux médecins et interdit aux profanes. C'est donc aux gouvernants de l'État qu'il appartient de tromper les ennemis et les citoyens dans l'intérêt de la cité et personne d'autre n'y doit toucher* »<sup>98</sup>.

Enfin, la règle du secret participe au renforcement du pouvoir du Prince et de l'ensemble de l'appareil politico-administratif qu'il gouverne. Car le secret permet d'établir une distance entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés, et d'éloigner ainsi le peuple de l'action

---

<sup>92</sup> DEVILLERS Olivier. *Tacite et les sources des « Annales » : enquête sur la méthode historique*. Louvain : Peeters, 2003 (Coll. « Bibliothèque d'études classiques » ; 36), p. 92.

<sup>93</sup> BERTRAND Romain. « Ki Gendeng : un sorcier en politique. Réflexions sur les dimensions occultes de l'espace public en Indonésie ». *Politix*, volume 14, n° 54, juillet 2001, p. 44.

<sup>94</sup> BISSOT Hughes. *La transparence sacrée ou le secret révélé : le principe dialogique comme mode de légitimation du pouvoir*. Paris : Université de Paris-1 Panthéon-Sorbonne, janvier 2002. Disponible à l'adresse : <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/articles/bissot.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>95</sup> BREDIN Jean-Denis. « Secret, transparence et démocratie ». *Pouvoirs*, n° 97, avril 2001, p. 6.

<sup>96</sup> Voir chapitre 1, titre « 1.1. Le secret », p. 19 de cette thèse.

<sup>97</sup> [SANS AUTEUR.] « Nicolas Sarkozy investi président de la République ». *Le Monde*, 16/05/2007.

<sup>98</sup> PLATON. *La République*, 389 b.



politique : seuls ceux qui détiennent et maîtrisent le secret sont qualifiés pour gouverner. C'est ce que révèlent les œuvres de Tacite et de Machiavel qui constituent l'une et l'autre « une puissante injection de réalisme politique »<sup>99</sup>. Ainsi, Tacite introduit la notion d' « *arcana domus* » en se référant aux dépositaires des secrets de l'Empire (« *arcana imperii* »). Selon ses *Annales* (I, VI, 3) : « *Les secrets de la maison impériale ne doivent pas être révélés à tout venant : telle est la règle du pouvoir absolu et le système ne peut fonctionner que si l'on ne doit de comptes qu'à un seul* »<sup>100</sup>.

La pensée de Tacite (55-120 apr. J.-C.) a inspiré le « tacitisme » (philosophie politique des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles) qui pose le principe selon lequel la raison d'État ne doit être accessible qu'à « une élite d'esprits supérieurs »<sup>101</sup>.

Le secret est finalement l'allié du pouvoir : il lui permet (1) d'assimiler la volonté du Prince à la loi et (2) de se libérer de toute forme de contrepouvoir et d'agir selon sa guise. Ainsi, les fonds secrets et les services secrets sont des exemples d'instruments dont dispose le Prince pour agir. Ce dernier met parfois en place des services spéciaux court-circuitant sa propre administration. Par exemple, le Secret du Roi, dont l'existence ne fut découverte qu'en 1774, est un cabinet noir créé par Louis XV ; composé d'une trentaine d'agents, il avait pour objectif initial d'installer le prince de Conti sur le trône de Pologne et fonctionnait à l'insu des services diplomatiques français<sup>102</sup>.

## 2.2. UN APPAREIL ADMINISTRATIF AU SERVICE DU SECRET

Le Prince partage son secret avec un cercle restreint de serviteurs, *missi dominici* et fonctionnaires choisis pour leur discrétion. Par exemple :

- Dans la Chine impériale, à partir de la dynastie des Han occidentaux (206 av. J.-C. – 24 apr. J.-C.), le premier cercle de l'Empereur est constitué de trois chanceliers, véritables « éminences grises » – chacun étant responsable d'un des Trois Départements : le Secrétariat, la Chancellerie et le Département des affaires d'État<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> GORRIS Rosanna. « Lectures de Tacite en France et en Italie ». Dans BOHLER Danièle, MAGNIEN SIMONIN Catherine (éd.). *Écritures de l'histoire (XIV<sup>e</sup> – XVI<sup>e</sup> siècle) : actes du colloque du Centre Montaigne, Bordeaux, 19-21 septembre 2002*. Genève : Droz, 2005, p. 118.

<sup>100</sup> « ... ne arcana domus, ne consilia amicorum, ministeria militum vulgarentur, [...] : eam condicionem esse imperandi ut non aliter ratio constet quam si uni reddatur » (GOODYEAR Francis Richard David, WOODMAN, Anthony John, MARTIN, Ronald H. *The annals of Tacitus. Books 1-6*. 1st paperback ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004 (Coll. « Cambridge classical texts and commentaries » ; 15), vol. I, p. 52).

<sup>101</sup> LUCIANI Gérard. « Légitimité de l'usurpation : la traduction de Machiavel par Amelot de la Houssaye ». Dans COGITORE Isabelle, GOYET Francis (dir.). *Devenir roi : essai sur la littérature adressée au Prince*. Grenoble : Éditions littéraires et linguistiques de l'université de Grenoble, 2001 (Coll. « Des Princes »), p. 51.

<sup>102</sup> PERRAULT Gilles. *Le Secret du Roi*. Paris : Fayard, 1992.

<sup>103</sup> TWITCHETT Denis C., FAIRBANK John K. (ed.). *The Cambridge History of China: Sui and T'ang China, 589–906*. Cambridge : Cambridge University Press, 1979, vol. 3, pp. 179, 193 et 197.

- Le Conseil secret du roi de France, également nommé Conseil d'en-haut, est constitué du roi et de quelques ministres. Ainsi le souverain peut (1) « conserver et ménager le secret dans la direction des affaires et les délibérations de l'État », (2) « paraître [...] maître des affaires et revêtu de toute l'autorité du gouvernement », (3) limiter le pouvoir d'un éventuel Premier ministre. En 1789, ce Conseil est uniquement constitué de Louis XVI et de sept ministres d'État<sup>104</sup>.

Selon Max Weber (*Économie et société*, 1922), les serviteurs participent au pouvoir et au prestige du Prince en voilant de mystère ses savoirs et ses intentions. La bureaucratie invente ainsi « le secret officiel », défendant l'opacité des processus de décision par son mutisme et par l'inaccessibilité des documents<sup>105</sup>.

Au fil du temps, cette bureaucratie s'érige en une véritable « caste ». Relais mais aussi écran entre le pouvoir et le commun des mortels, elle participe à l'éloignement de l'un par rapport à l'autre et défend l'exercice de son pouvoir propre, que Julien Freud qualifie de « pouvoir indirect »<sup>106</sup>. Pour sa propre légitimation, le secret est vital. En somme, c'est une sorte de cercle vertueux/vicieux qui s'instaure : la caste légitime le secret et le secret légitime la caste.

Parallèlement à ce processus, l'appareil administratif des monarchies européennes se développe, se complexifie et se structure. Ainsi, en Russie, Pierre le Grand crée, avec l'oukase du 13 janvier 1772, la Table des rangs – sorte de nomenclature qui détermine le degré de noblesse d'un serviteur de l'État selon sa position dans la hiérarchie administrative ou militaire<sup>107</sup>.

L'administration chinoise est l'exemple d'un système administratif fonctionnant dans une opacité quasi-totale. Pour l'exécutif chinois, le principe de transparence n'est ni un procédé politique, ni un but à atteindre : le secret administratif est une règle intangible (une sorte de « tabou ») et un gage d'efficacité. Les origines de ce phénomène sont à rechercher dans l'autoritarisme traditionnel de l'appareil administratif, géré par des élites se posant en « parents » (*fumuguan*) d'un peuple peu cultivé et voué à être gouverné. Ce dernier se voit donc refuser d'intervenir dans les processus décisionnels et d'accéder aux informations administratives. De plus, les fonctionnaires, disposant d'un large pouvoir d'interprétation des lois et règlements, ont tendance

---

<sup>104</sup> MARION Marcel. *Dictionnaire des institutions de la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*. Paris : Picard, 1923, pp. 132-133.

<sup>105</sup> WEBER Max. « Bureaucracy ». Dans GERTH Hans Heinrich, MILLS Charles Wright (éd.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York : Oxford University Press, 1946, pp. 233-234.

<sup>106</sup> FREUND Julien. « L'Inévitable Bureaucratie ». Dans FREUND Julien. *Études sur Max Weber*. Genève: Droz, 1990 (Coll. « Travaux de droit, d'économie, de sciences politiques, de sociologie et d'anthropologie » ; 163), pp. 221-222.

<sup>107</sup> PORTAL Roger. *Pierre le Grand*. Bruxelles : Éd. Complexe, 1990 (Coll. « Collection : Historiques ; 65 »), pp. 207-210.

à renforcer l'opacité entourant traditionnellement les procédures, de façon à consolider leur autorité. Un tel mode de fonctionnement à huis clos encourage l'arbitraire et la corruption<sup>108</sup>.

### 3. ÉTABLISSEMENT GRADUEL DES CONDITIONS FAVORABLES À LA TRANSPARENCE

#### 3.1. ÉTAT ET INSTITUTIONS ÉTATIQUES

Raymond Carré de Malberg définit l'État comme « une communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans des rapports avec ses membres une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition »<sup>109</sup>. Il fixe ainsi les éléments constitutifs d'un État : une organisation sociale, un territoire, une ou plusieurs entités disposant de pouvoirs de justice et de police (« la puissance d'action »).

Les institutions étatiques se caractérisent par le monopole d'exercice des quatre fonctions régaliennes : (1) assurer la sécurité extérieure et (2) intérieure, (3) définir le Droit et rendre la justice, (4) battre la monnaie – quoique le caractère régalien de cette dernière fonction soit parfois contesté<sup>110</sup>. Le fonctionnement de l'État implique donc des services diplomatiques, une armée, des forces de police, des tribunaux, une banque centrale, etc. Il suppose également des ressources propres : les impôts, taxes et contributions dont sont redevables les personnes physiques ou morales installées sur le territoire national.

#### 3.2. APPARITION DE L'ÉTAT DE DROIT

C'est au cours des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles que se constituent le corpus juridique et le substrat philosophique qui sont les fondements (1) de la rationalisation de l'ordre étatique et (2) de l'institutionnalisation du Droit dans l'État. L'*Habeas Corpus Act* (1679) et la philosophie des Lumières témoignent (1) de l'apparition et de la promotion de la liberté individuelle et (2) du rejet de l'arbitraire royal au cours de cette période charnière.

C'est également au cours des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles que nombre de penseurs et de philosophes<sup>111</sup> – au premier rang desquels Jean-Jacques Rousseau, auteur du *Contrat social*

---

<sup>108</sup> PEERENBOOM Randall P. *China's Long March Toward Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 40-41. XIAOBING Li. *A History of the Modern Chinese Army*. Lexington: The University Press of Kentucky, 2007, p. 15. ZHU Jing. *Chine : les impacts de l'adhésion à l'OMC sur la transparence administrative*. Mémoire (Master en Administration Publique), Paris : École nationale d'administration, février 2004, pp. 17-18. Disponible à l'adresse : <http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/memoires/2004/chine> (consulté le 15/06/2010).

<sup>109</sup> CARRÉ DE MALBERG Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'État spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. Paris : Sirey, 1921, tome 1, pp. 65-66.

<sup>110</sup> SAY Jean-Baptiste. *Cours complet économie politique pratique*. 3<sup>e</sup> éd. Paris : Guillaumin, 1832, p. 472.

<sup>111</sup> Citons encore : Hugo Grotius, Thomas Hobbes, John Locke, Gottfried Leibniz, David Hume, Emmanuel Kant, et al.

(1762) – rapprochent le concept d'État de celui de contrat social et développent des théories dites « contractualistes ».

Selon ces théories marquées par le concept du « droit naturel », « les droits des princes et de l'État sont envisagés comme l'issue d'un contrat. Leur fondement est une volonté commune [du peuple] qui résulte de l'accord des volontés privées »<sup>112</sup>. Dès lors, l'individu se conforme aux règles dictées par l'intérêt général, tandis que le pouvoir politique s'efforce de « découvrir, proposer, sanctionner et finalement soutenir ces lois naturelles qui président à la vie sociale »<sup>113</sup>.

Ces théories fondent le droit politique moderne et sous-tendent notamment le concept d'État de droit tel qu'il a été conçu par la pensée libérale allemande du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>114</sup>. Le terme même d'État de droit (*Rechtsstaat*) apparaît sous la plume du juriste Robert von Mohl (1799-1875) et se définit généralement comme un système institutionnel dans lequel le simple individu et la puissance publique doivent se conformer au Droit<sup>115</sup>.

Cette définition est modernisée par le juriste Hans Kelsen (1881-1973) qui affirme qu'un État de droit est un « État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée »<sup>116</sup>.

Ainsi, un État de droit se caractérise par :

- la reconnaissance et la garantie des libertés fondamentales des individus,
- le respect du Droit par l'État et notamment par son appareil administratif – dont l'activité est soumise au principe de légalité et se conforme au droit administratif,
- le respect du principe de hiérarchie des normes,
- la séparation des trois pouvoirs, théorisée par Montesquieu.

### 3.3. ÉMERGENCE D'UN BESOIN DE TRANSPARENCE : L'ANGLETERRE, LES ÉTATS-UNIS, LA FRANCE RÉVOLUTIONNAIRE

Dans l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle, il est d'abord admis que les grandes affaires publiques sont du ressort exclusif d'une élite de *gentlemen* avisés. Au fil du temps, s'insinue l'idée d'intéresser et

---

<sup>112</sup> VIROLI Maurizio. *La théorie de la société bien ordonnée chez Jean-Jacques Rousseau*. Berlin : W. de Gruyter, 1988 (Coll. « Institut universitaire européen. Séries C : Sciences politiques et sociales » ; 11), pp. 16-17.

<sup>113</sup> DUFOUR Alfred. « La notion de loi dans l'École du Droit naturel moderne : étude sur le sens du mot loi chez Grotius, Hobbes et Pufendorf in La loi ». *Archives de Philosophie du Droit*, vol. 25, 1980, p. 211-224.

<sup>114</sup> CARPANO Éric. *État de droit et droits européens*. Paris : L'Harmattan, 2005 (Coll. « Logiques Juridiques »), p. 39-40.

<sup>115</sup> NEUMANN Franz. *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*. Leamington Spa: Berg, 1986, p. 181.

<sup>116</sup> Pour une analyse de cette définition : HERRERA Carlos Miguel. *La Philosophie du droit de Hans Kelsen : une introduction*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2004 (Coll. « Dikè »), p. 58.

d'informer le peuple pour qu'il puisse se faire une opinion sur la marche des dites affaires – voire de protester s'il juge les lois ou l'action gouvernementale inappropriées<sup>117</sup>.

Cette idée prend racine des deux côtés de l'Atlantique et a pour conséquence de promouvoir le concept d'une presse libre. En 1776, la *Virginia's Bill of Rights* pose le principe de la liberté de la presse – « l'un des grands remparts de la liberté » qui n'est réprimée que « par les gouvernements despotiques ». En 1789, la *Bill of Rights*, constituée des dix premiers amendements à la Constitution américaine, réaffirme l'inviolabilité de la liberté de la presse. Le Premier Amendement à la Constitution est ratifié deux ans plus tard : il empêche désormais le Congrès des États-Unis de voter des lois contrevenant à la liberté de religion, à la liberté d'expression et à la liberté de la presse<sup>118</sup>.

En 1822, l'ancien président américain James Madison (1751-1836) écrit dans une de ses lettres : « *A popular government without popular information, or the means of acquiring it, is but a prologue to a farce or a tragedy, or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own governors must arm themselves with the power which knowledge gives* »<sup>119</sup>.

Dans la France révolutionnaire, Camille Desmoulins (1760-1794) affirme dans un article destiné au *Vieux Cordelier*, son journal : « *La Monarchie fait tout dans le cabinet, dans les comités et par le seul secret ; la République, tout à la tribune, en présence du peuple [...] Dans les monarchies, la base du gouvernement est le mensonge, tromper est tout le secret de l'État ; la politique des républiques, c'est la vérité* »<sup>120</sup>.

Les affirmations définitives et quelque peu naïves de ce proche de Robespierre traduisent bien l'esprit du temps : désormais, le peuple est souverain et doit être informé de l'action du gouvernement qui n'exerce le pouvoir que par délégation et qui doit lui-même rendre des comptes et faire montre d'une certaine transparence.

---

<sup>117</sup> BROWN Richard. *The Strength of a People: The Idea of an Informed Citizenry in America, 1650-1870*. Chapel Hill, London : University of North Carolina Press, 1996, p. 43–48.

<sup>118</sup> BALLE Francis. *Médias et société*. 2<sup>e</sup> éd., Paris : Montchrestien, 1980 (Coll « Collection Université nouvelle »), p. 195.

<sup>119</sup> MADISON James. Letter to William T. Barry [Lieutenant-Governor of Kentucky], August 4, 1822. Dans RAKOVE, Jack N (éd.). *James Madison: Writings*. New York: Library of America, 1999, pp. 790-798 (Coll « Library of America »; 109). Disponible également sur le site : <http://www.constitution.org/jm/jm.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>120</sup> DESMOULINS Camille. *Le Vieux Cordelier*, [n° 7]. Les six premiers numéros du journal *Le Vieux Cordelier* sont parus entre décembre 1793 et janvier 1794. Le dernier numéro ne sera jamais publié.

## 4. UN CAS PARTICULIER : L'ABOLITION DU SECRET ADMINISTRATIF EN SUÈDE AU XVIII<sup>E</sup> SIÈCLE

La première formulation du principe de libre accès aux documents officiels remonte à la loi sur la liberté de la presse de 1766. Cette loi – que d'aucuns qualifieront de véritable « accident historique »<sup>121</sup> – « confère, avec de rares exceptions, à chaque citoyen un plein accès aux pièces conservées par les pouvoirs publics, ainsi que le droit de les publier »<sup>122</sup>.

Cette loi est l'une des racines du corpus juridique et réglementaire contemporain relatif au droit d'accès à l'information.

La loi de 1766 s'inscrit dans un contexte très précis : « l'Ère de la Liberté » (traduction littérale de *Frihetstiden*) qui s'étend de la mort de Charles XII (novembre 1718) au coup d'État de Gustave III (août 1772). Durant cette période, le pouvoir est réellement exercé par le président du Conseil Arvid Horn (1664-1742) puis, à partir de 1738, par le parti majoritaire de la Diète<sup>123</sup>. Entre 1738 et 1772, la Suède s'est dotée d'un régime parlementaire très analogue au régime parlementaire anglais du temps de Robert Walpole (1676-1745) et de William Pitt l'Ancien (1708-1778)<sup>124</sup>.

### 4.1. LE CONTEXTE : L'ÈRE DE LA LIBERTÉ (1718-1772)

Le règne de Charles XII marque le déclin de la puissance militaire suédoise, laissée à tel point exsangue après le fiasco de la guerre du Nord (1700-1721) que Voltaire affirme qu'il « n'y a point de souverain qui, en lisant la vie de Charles XII, ne doive être guéri de la folie des conquêtes »<sup>125</sup>. Le souverain meurt lors du siège de Fredrikshald (Norvège) le 30 novembre 1718.

Muselés par l'absolutisme royal, le Conseil, la Diète et l'appareil bureaucratique suédois avaient assisté impuissants à la ruine du royaume, ce dernier étant contraint de supporter une véritable économie de siège pendant une vingtaine d'années. Charles XII n'ayant pas d'héritier direct, ces trois institutions sont maintenant en position de force pour imposer des réformes aux prétendants à la couronne.

---

<sup>121</sup> ÖBERG Ulf. « EU Citizens' Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act ». Dans DASHWOOD Alan, WARD Angela (ed.). *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Cambridge : The Centre for European Legal Studies, 1999, vol. 2, p. 305.

<sup>122</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. *L'Administration et les personnes privées : principes de droit administratif*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1997, p. 194.

<sup>123</sup> BJÖRKMAN Sven. « De la guerre de Trente Ans à l'époque gustavienne : diplomates et découvreurs de 1600 à 1800 ». Dans BATTAIL Marianne, BATTAIL Jean-François (éd.). *Une amitié millénaire : les relations entre la France et la Suède à travers les âges*. Paris : Beauchesne, 1993 (Coll. « L'histoire dans l'actualité »), p. 132.

<sup>124</sup> STRÖMHOLM Stig. *Le Droit et les Lettres : promenades dans le potager du Parnasse : les relations franco-suédoises dans une perspective européenne*. Paris : Beauchesne, 1994 (Coll. « Bibliothèque Beauchesne » ; 28), p. 61.

<sup>125</sup> VOLTAIRE. *Histoire de Charles XII et histoire de Russie sous Pierre le Grand*. Paris : Librairie Firmin Didot, 1860, p. 3.

Ulrique-Éléonore, la sœur cadette de Charles XII, renonce à l'absolutisme, accepte la Constitution de 1719 et monte sur le trône. Cependant, « dilatoire et entêtée dans la conduite des affaires »<sup>126</sup>, elle doit abandonner la couronne à son époux, Frédéric de Hesse, en mars 1720. Ce dernier la coiffe bien vite, après s'être converti au luthérianisme, et accepte des modifications constitutionnelles empêchant la destitution des sénateurs et des fonctionnaires par le roi<sup>127</sup>.

Cette modification met en lumière le rôle déterminant de la bureaucratie dans la chute de l'absolutisme en Suède. Après avoir aidé Charles XI (1655-1697) à devenir un monarque absolu, elle travaille au transfert du pouvoir vers la Diète, où elle peut se prévaloir d'une position dominante. Sa principale motivation est le versement du traitement des fonctionnaires en espèces sonnantes et non plus en papier-monnaie dévalué<sup>128</sup>.

Cette période dite du « gouvernement des fonctionnaires » se caractérise par une alternance entre deux partis (les Chapeaux et les Bonnets) mais aussi par « l'extension du secret administratif, [...] l'abus de pouvoir et [...] la corruption »<sup>129</sup>. De retour au pouvoir en 1765, les Bonnets abolissent le secret administratif : leur objectif étant de pouvoir contrôler l'activité de la Diète, et notamment du Sénat, et de l'appareil administratif s'ils devaient retomber dans l'opposition.

Cependant, la loi de 1766 n'est pas uniquement une loi opportuniste. C'est un texte qui porte également l'empreinte d'un homme singulier : Anders Chydenius (1729-1803). Finlandais – la Finlande est alors rattachée au royaume de Suède – et prêtre luthérien empreint de la philosophie des Lumières, Anders Chydenius est membre de la Diète entre 1765 et 1766, en tant que représentant du Clergé. Des trois mémoires relatifs à la liberté de la presse qui sont présentées à la Diète au printemps 1765, c'est le sien, le plus radical, qui est adopté : l'idée d'Anders Chydenius est d'abolir la censure et de permettre l'expression de toutes les idées – en vertu du principe selon lequel la vérité surgit de la confrontation d'hypothèses contradictoires<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> ROBERTS Michael. *The Age of Liberty: Sweden, 1719-1772*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 6-7.

<sup>127</sup> GEIJER Erik Gustaf. *Histoire de Suède depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*. Paris : Imprimerie Béthune et Plon, 1844, p. 503.

<sup>128</sup> ROBERTS Michael. *The Age of Liberty: Sweden, 1719-1772*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 8.

<sup>129</sup> ÖBERG Ulf. « L'exemple suédois ». Dans INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES ; COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. *Transparence et secret : colloque pour le XXV<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, [16-17 octobre 2003, Paris]*. Paris : La Documentation française, 2004, p. 136.

<sup>130</sup> MANNINEN Juha. « Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act ». Dans ANDERS CHYDENIUS FOUNDATION. *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006 (Coll. « Anders Chydenius Foundation's Publications » ; 2), p. 44.

## 4.2. LA LOI SUR LA LIBERTÉ DE LA PRESSE DE 1766

Le roi Adolphe Frédéric (au pouvoir de 1751 à 1771) proclame la loi relative à la liberté de la presse dans son ordonnance du 2 décembre 1766 : celle-ci se compose d'une partie introductive et de quinze articles.

*Partie introductive.* — L'ordonnance royale énumère d'abord les bénéfices que le public retirera de la liberté de la presse. Cette liberté est « l'un des meilleurs moyens d'améliorer la moralité et de promouvoir l'obéissance aux lois »<sup>131</sup> car elle permet la révélation par la presse « des abus et des illégalités ». La censure est abolie : désormais, auteurs et imprimeurs seront juridiquement responsables de leurs publications.

*Articles 1, 2, 3 et 5.* — Rien ne peut être écrit ou publié :

- qui soit contraire à la Foi et aux lois fondamentales du royaume,
- qui porte atteinte au Roi, à la Maison royale, aux conseillers royaux, aux « États généraux du royaume » (c'est-à-dire la Diète), aux fonctionnaires, à n'importe quel citoyen, « aux têtes couronnées et à leurs parents »,
- qui soit incompatible avec la décence et avec « les justes morales naturelle et chrétienne ».

L'article 5 précise cependant que tout ce qui ne contrevient pas « clairement » aux dispositions susmentionnées peut être légitimement écrit ou publié – concernant notamment « les activités des services et des fonctionnaires du gouvernement ».

*Article 4.* — Les livres peuvent être publiés de façon anonyme, mais c'est alors l'imprimeur qui assume seul l'entière responsabilité du contenu de l'œuvre publiée. Cet article pose également le principe du dépôt légal obligatoire.

*Articles 6, 7 et 9.* — Tous les documents produits par l'appareil judiciaire – y compris la Cour suprême – doivent « être immédiatement fournis à toute personne qui les réclame » (sauf dans le cas particulier des affaires concernant les crimes de blasphèmes et de sorcellerie). L'article 7 affirme « qu'un juge impartial n'a pas à avoir peur [du jugement] des gens quand il a la conscience claire ».

*Article 8.* — Sauf lorsque « le secret ministériel » est de mise, les votes des membres du Conseil peuvent être rendus publics.

---

<sup>131</sup> Toutes les citations sont tirées de : Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press Issued in Stockholm, in the Council Chamber, on 2 December 1766. Dans ANDERS CHYDENIUS FOUNDATION. *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006 (Coll. « Anders Chydenius Foundation's Publications » ; 2), pp. 7-17.



*Article 10.* — C'est cet article qui fonde le droit d'accès du public aux documents administratifs. Il énumère d'abord les documents qui peuvent être imprimés, à savoir l'ensemble des « jugements, [...] décisions, récrits, instructions, règles, règlements et privilèges, [...] mémoriaux, requêtes, projets et propositions, rapports, appels » et éléments de correspondance conservés par les services de l'État. Il précise ensuite : « *Et à cette fin, le libre accès aux archives devra être autorisé pour tous, afin de copier ces documents sur place ou d'en obtenir une copie certifiée* ».

*Article 11.* — Les documents relatifs aux procédures parlementaires pourront également être imprimés – y compris les ordres du jour des commissions, de même que leurs votes – de façon à ce que chacun puisse se persuader « de l'honorable conduite » des parlementaires.

*Articles 12, 13, 14 et 15.* — L'ordonnance royale étend la liberté de la presse à l'ensemble des événements « survenus sous les gouvernements passés, en ce royaume et ailleurs ». L'article 13 encourage chacun à faire usage de son droit de publication et l'article 14 précise que personne ne pourra « faire la plus légère modification, altération ou explication qui pourrait conduire à la limitation de la liberté de la presse ».

### 4.3. LES INFLUENCES DE LA LOI DE 1766

#### 4.3.1. LES INFLUENCES SUÉDOISES

La loi de 1766 s'inscrit dans la réflexion des pères du libéralisme suédois, Anders Chydenius, « l'Adam Smith du Nord »<sup>132</sup>, que nous avons déjà évoqué, mais également :

- Peter Forsskål (1732-1763) : explorateur et orientaliste, disciple du naturaliste Carl von Linné. En 1759, sa dissertation intitulée *De libertate civili* est refusée par l'université d'Uppsala et est ensuite censurée par le gouvernement : elle prônait un pouvoir exécutif restreint et une liberté de presse totale. Suite à l'affaire *De libertate civili*, Peter Forsskål est banni du royaume.
- Anders Nordencrantz (1697-1772) : économiste ayant étudié en Angleterre et dont l'œuvre porte la marque conjointe de Locke et de Montesquieu. Il affirme : « *La meilleure forme de gouvernement, c'est celle qui comporte le moins de secrets derrière lesquels la malveillance et la méchanceté des hommes peuvent se cacher. C'est la forme de gouvernement qui doit décider quel type d'affaires ministérielles doit être couvert par le*

---

<sup>132</sup> SVANSTROM Ragnar, PALMSTIERNA Carl Fredrik. *A Short History of Sweden*. Oxford: Clarendon Press, 1934, p. 237. SINGLETON Frederick Bernard. *A Short History of Finland*. 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 55. FRÅNGSMYR Tore. *À la Recherche des Lumières : une perspective suédoise*. Pessac : Presses universitaires de Bordeaux, 1999 (Coll. « E-18»), pp. 122-123.

*secret. Dans des régimes despotiques, tout est secret. Le fonctionnaire est responsable uniquement devant le despote. Cela n'est pas le cas dans les gouvernements libres »*<sup>133</sup>.

#### 4.3.2. LES INFLUENCES ÉTRANGÈRES

*La Chine.* — La première influence de la loi de 1766 est... chinoise. Au début des années 1760, Anders Nordencrantz publie un court pamphlet présentant la Chine contemporaine comme un « modèle en matière de liberté de la presse » – sa démonstration se fondant sur des citations extraites de la *Description de l'empire de Chine et de la Tartarie chinoise* du jésuite Jean-Baptiste du Halde (1735).

Au printemps 1766, Anders Chydenius traduit et commente un court opuscule dans lequel l'économiste physiocrate danois F. C. Lütken reprend *in extenso* un chapitre de la *Description de l'empire de Chine et de la Tartarie chinoise* consacré à la censure sous la dynastie Tang (618-907). Selon le chapitre en question, une élite de « censeurs » érudits, instituée en 627 par le souverain Taizong (599-649), avait pour fonction de rappeler leurs devoirs et de signaler leurs erreurs aux empereurs de ce temps – sans que ces derniers n'en prennent ombrage. Le Censorat impérial, qui fonctionnait parallèlement aux Trois Départements, enregistrait également les actes officiels et surveillait étroitement la conduite des ministres et de leurs subordonnés<sup>134</sup>.

*L'Angleterre.* — La loi de 1766 a été influencée par la réflexion politique anglaise de l'époque. Ainsi, le concept d'abolition de la censure porte le sceau de l'Angleterre. De plus, « le principe d'ouverture » du Parlement de Grande-Bretagne a été clairement évoqué par Anders Chydenius et Anders Nordencrantz dans leurs plaidoyers respectifs pour l'institution d'un véritable droit d'accès aux documents produits par la Diète suédoise. Enfin, une hypothèse soutient que la disposition de la Constitution suédoise de 1809 relative à la liberté de la presse (paragraphe 86) s'inspire directement d'une citation de sir William Blackstone (1723-1780), auteur des *Commentaires sur les lois d'Angleterre* (publiés à partir de 1765), selon laquelle : « *The liberty of*

---

<sup>133</sup> NORDENCRANTZ Anders. *Tankar om Hemligheter, Tysthetseder, etc.* [= Réflexions sur les secrets d'État.] Stockholm : 1769-1771. Cité par : ÖBERG Ulf. « L'exemple suédois ». Dans INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES et COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. *Transparence et secret : colloque pour le XXV<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs* (Paris, 16-17/10/2003). Paris : La Documentation française, 2004, p. 137.

<sup>134</sup> MANNINEN Juha. « Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act ». Dans ANDERS CHYDENIUS FOUNDATION. *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006 (Coll. « Anders Chydenius Foundation's Publications » ; 2), pp. 40-41. WANG Yü-Ch'üan. « An Outline of the Central Government of the Former Han Dynasty ». *Harvard Journal of Asiatic Studies*, vol. 12, n° 1-2, 1949, pp. 134-187. PIRC MUSAR Natasã. « The Access to Public Information and its Development – in the light of Commissioner for Access to Public Information ». Dans STOLK Peter J. et al. (ed.). *Transparency in Europe II: Public Access to Documents in the EU and its Member States: The Hague, 25 and 26 November 2004*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Constitutional Affairs and Legislation Department, [2004], p. 61.

*the press is indeed essential to the nature of a free state; but this consists in laying no previous restraints upon publications »*<sup>135</sup>.

La liberté de la presse, essentielle dans un État libre, consiste ici à ne pas censurer de publications, mais n'empêche nullement la condamnation des auteurs ou éditeurs de publications de nature criminelle.

*La Physiocratie française.* — La loi de 1766 porte également l'empreinte de Montesquieu et de la Physiocratie, une école de pensée économique et politique à laquelle se rattachent notamment Pierre Samuel du Pont de Nemours et Turgot, contrôleur général des finances de Louis XVI. Cette loi est représentative de la pensée physiocrate qui prône un « despotisme légal » dans lequel le « despote légal » agit sous le contrôle d'un public informé grâce à la liberté de la presse.

Il convient de souligner que *Les Éphémérides du citoyen*<sup>136</sup>, le journal physiocrate par excellence, publie un compte-rendu de la loi de 1766. L'objet de ce compte-rendu est de soutenir les arguments de François Quesnay (1694-1774), fondateur de la Physiocratie, en faveur de la publicité juridictionnelle : « *L'usage des mémoires publics soumet les jugements des tribunaux à l'observation des citoyens, et contribue par là à maintenir l'équité et la dignité dans l'exercice de la justice ; combien la protection, la séduction, l'autorité auraient, peut-être, induit à l'injustice dans les grandes affaires sans l'exposition publique des contestations* »<sup>137</sup>.

Enfin, les références de Chydenius et de Nordencrantz à la Chine impériale sont révélatrices de l'influence physiocrate. En effet, « les physiocrates voient dans l'existence millénaire de l'Empire chinois la meilleure confirmation de leurs théories »<sup>138</sup>.

*L'éthique luthérienne.* — Les positions radicales de Chydenius, fils d'un aumônier et prêtre luthérien lui-même, ne peuvent être comprises en dehors de son éducation religieuse. Dans le royaume de Suède, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, le luthérianisme imprègne les mentalités. Il conservera par la suite une position privilégiée, jusqu'à ce que l'église luthérienne perde son statut d'église d'État le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

L'éthique luthérienne est l'une des clés qui permet d'expliquer tant la pensée de Chydenius que la mentalité des peuples nordiques et les valeurs auxquels ils sont attachés<sup>139</sup>. On constatera

---

<sup>135</sup> ÖBERG Ulf. « EU Citizens' Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act ». Dans DASHWOOD Alan, WARD Angela (ed.). *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Cambridge : The Centre for European Legal Studies, 1999, vol. 2, p. 305.

<sup>136</sup> SGARD Jean (dir.). *Dictionnaire des journaux : 1600-1789*. Paris : Universitas ; Oxford : Voltaire Foundation, 1991.

<sup>137</sup> Cité dans : CHEINISSE Léon. *Les idées politiques des physiocrates*. Paris : A. Rousseau, 1914, p. 124.

<sup>138</sup> WONG Ming, HUARD Pierre. « Les enquêtes françaises sur la science et la technologie chinoises au XVIII<sup>e</sup> siècle ». *Bulletin de l'École française d'Extrême-Orient*, 1966, vol. 53, n° 1, p. 139.

<sup>139</sup> FERNANDEZ Dominique. « Géopolitique de la Suède et du luthéranisme au XX<sup>e</sup> siècle ». *www.diploweb.com*, 03/02/2010. KUNNAS Tarmo. « Quelles sont les valeurs des Finlandais ? ». 12/06/02. Disponible sur le site

l'héritage de Chydenius et de ses contemporains dans le positionnement de la social-démocratie scandinave, qui constitue un prototype de démocratie morale considérant la transparence comme l'une des normes essentielles de la démocratie<sup>140</sup>.

À cet égard, il est intéressant de constater que Chydenius et Emmanuel Kant (1724-1804) empruntent sur ce point des cheminements intellectuels parallèles et aboutissent à des conclusions similaires. Porteurs l'un et l'autre du même bagage philosophique et spirituel, ils tentent de concilier exigences morales et pratiques politiques.

Dans son « Projet de paix perpétuelle » (1795), Kant condamne le machiavélisme politique – qui consiste à placer la raison d'État au-dessus des règles de la morale – et affirme que le secret des décisions porte en lui le germe des guerres. En effet, si le machiavélisme est supplanté par une politique de la transparence, il sera difficile de justifier la guerre, auprès du peuple, par la seule raison d'État. Kant évoque d'ailleurs dans ses écrits le principe de « publicité » qu'il convient d'accorder aux intentions et aux actes<sup>141</sup> – principe qu'il envisage comme une base juridique : « *Toutes les actions relatives au droit d'autrui, dont la maxime n'est pas susceptible de publicité, sont injustes. Ce principe n'est pas seulement moral et essentiel à la doctrine de la vertu ; il est aussi juridique... Car une maxime que je n'ose publier, [...] qui exige absolument le secret pour réussir, et que je ne saurais avouer publiquement sans armer tous les autres contre mon projet ; une telle maxime ne peut devoir qu'à l'injustice dont elle les menace cette opposition infaillible et universelle dont la raison prévoit la nécessité absolue* »<sup>142</sup>.

Kant théorise ainsi la puissance de la communication sociale et politique et propose de faire reposer les règles de gouvernement et les principes du droit sur le concept opératoire de publicité (*Offentlichkeit*), principe entendu comme le fait de rendre publiques les « maximes » de son action. On retrouve des échos de la pensée de Kant chez Habermas, et surtout dans le concept d'espace public que ce dernier a développé, ainsi que dans ses considérations sur le rôle de publicité et sa mise en cause du secret<sup>143</sup>.

---

Internet de l'ambassade de Finlande en France, à l'adresse : [http://www.info-finlande.fr/societe/mode-de-vie/article/Quelles\\_sont\\_les\\_valeurs\\_des\\_Finlandais.html](http://www.info-finlande.fr/societe/mode-de-vie/article/Quelles_sont_les_valeurs_des_Finlandais.html) (consulté le 30/10/2010).

<sup>140</sup> HASTINGS Michel. « Dieu est-il nordique ? ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 3, 2006, pp. 377-390.

<sup>141</sup> CARFANTAN Serge. « E. Kant : Projet de paix perpétuelle » [ressource électronique]. *Philosophie et spiritualité*, 2003. Disponible à l'adresse : [http://sergecar.perso.neuf.fr/oeuvre/Kant\\_paix.htm](http://sergecar.perso.neuf.fr/oeuvre/Kant_paix.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>142</sup> KANT Emmanuel. *Projet de paix perpétuelle : esquisse philosophique, 1795*. Paris : J. Vrin, 1999 (Coll. « Bibliothèque des textes philosophiques »), p.121.

<sup>143</sup> TAYLOR Robert S. « Kant's Political Religion: The Transparency of Perpetual Peace and the Highest Good », *The Review of Politics*, vol. 72, n° 1, 2010, pp. 22-24. Disponible à l'adresse : [http://faculty.psdomain.ucdavis.edu/rstaylor/papers/Kants%20Political%20Religion%20\(RoP%20web%20post\).pdf](http://faculty.psdomain.ucdavis.edu/rstaylor/papers/Kants%20Political%20Religion%20(RoP%20web%20post).pdf) (consulté le 30/10/2010).

#### 4.4. UNE LOI DONT LA PORTÉE DOIT ÊTRE NUANCÉE

Il convient de nuancer la portée de la loi de 1766.

Premièrement, cette loi n'est pas le tout premier texte *impliquant* un droit d'accès aux documents administratifs. Déjà en 1735, toujours dans la Suède de l'Ère de la Liberté, autorisation est donnée « d'imprimer les pièces de procédure ainsi que les arrêts dans des affaires juridictionnelles »<sup>144</sup>. Si les parties souhaitent user de cette liberté, elles ont obligation de publier la totalité des pièces versées aux dossiers – pièces versées par la partie adverse incluses. Cette mesure est révolutionnaire : elle institue la communication de l'intégralité des dossiers juridictionnels.

Deuxièmement, le fait que l'accès aux documents ne soit pas réglementé n'implique pas l'absence de communication des dits documents. En ce domaine comme dans d'autres, la pratique a précédé le droit. Ainsi, plusieurs services d'archives municipales du Sud de la France conservent des registres de communication « et même de prêts » de documents remontant aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles : Albi (pour le XVI<sup>e</sup> siècle), Carpentras (pour la période 1559-1693), Grenoble (1591-1696) et Narbonne (1682)<sup>145</sup>.

Troisièmement, il convient de noter que le principe de transparence « maximaliste » prôné par l'ordonnance du 2 décembre 1766 fut éphémère. L'ordonnance du 26 avril 1774 du roi Gustave III marque en effet un net recul de ce principe : « *Pour le principe de la publicité des documents officiels, la législation de 1766 s'était montrée très libérale pour briser le secret d'État qui protégeait les minutes officielles du Riksdag depuis 1720. [...] Avec Gustave III, les comptes-rendus du Conseil allaient rester secrets ainsi que les documents de politique étrangère. De fait, le nombre des imprimés politiques et économiques enregistra une baisse sensible sous Gustave III par rapport à la période précédente de 1766 à 1772* »<sup>146</sup>.

Enfin, le principe d'accès à l'ensemble des documents administratifs posé par cette loi restera pour longtemps limité aux frontières de la Suède : ce n'est qu'en 1888 qu'un texte comparable verra le jour (le *Code d'organisation politique et municipale* de Colombie qui autorise l'accès aux documents et archives gouvernementales)<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> ÖBERG Ulf. « L'exemple suédois ». Dans INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES ; COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. *Transparence et secret : colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, [16-17 octobre 2003, Paris]*. Paris : La Documentation française, 2004, p. 136.

<sup>145</sup> DELSALLE Paul. *Une histoire de l'archivistique*. Sainte-Foy (Québec) : Presses de l'Université du Québec, 1998 (Coll. « Gestion de l'information »), p. 154.

<sup>146</sup> NORDMANN Claude. *Gustave III : un démocrate couronné*. Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires de Lille, 1986 (Coll. « Économies et sociétés »), p. 84.

<sup>147</sup> MENDEL Toby. *Liberté d'information : Étude juridique comparative*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : UNESCO, 2008, p. 24.

## 5. INSTITUTIONNALISATION GRADUELLE DE LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE

À l'orée du XIX<sup>e</sup> siècle, le nouvel ordre européen qui s'instaure avec le Congrès de Vienne (1814-1815) se caractérise par un recours accru à la diplomatie et, par conséquent, par le développement du corps et du secret diplomatiques. Policiers, préfets et militaires participent également à la mise en œuvre du renseignement étatique moderne au cours du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>148</sup>.

De plus, l'appareil d'État est marqué (1) par sa forte croissance et (2) par l'apparition de la « démocratie libérale »<sup>149</sup>.

### 5.1. LE POIDS DE L'ÉTAT, L'APPARITION DE LA « DÉMOCRATIE LIBÉRALE »

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, l'appareil étatique se complexifie et se perfectionne. Ce développement s'opère en fonction des deux caractéristiques fondamentales des bureaucraties européennes de l'époque : (1) une centralisation très poussée et (2) un secret administratif persistant. Secret d'État, secret défense, secret juridique, secret administratif constituent de solides remparts derrière lesquels agit le pouvoir exécutif : l'action gouvernementale échappe ainsi aux investigations des pouvoirs législatifs et judiciaires, ainsi qu'à la curiosité du public<sup>150</sup>.

En France, l'instauration puis le maintien du suffrage censitaire (qui devient ensuite universel) a pour conséquence le renforcement conjoint du parlementarisme et des libertés publiques. Cette évolution – à la fois politique et juridique – s'accompagne de débats publics homériques visant à instaurer une publicité véritable autour de l'action de l'exécutif<sup>151</sup>.

### 5.2. LES TEXTES FONDATEURS

À partir de la Révolution française et tout au long du siècle qui suit<sup>152</sup>, sont posés un certain nombre de principes qui – lorsqu'ils rencontreront les conditions politiques nécessaires – aboutiront à l'institutionnalisation d'une véritable transparence administrative.

Ces principes sont :

---

<sup>148</sup> DEWERPE Alain. *Espion : une anthropologie historique du secret d'État*. Paris: Gallimard, 1994 (Coll. « Bibliothèque des histoires »). LAURENT Sébastien. « La naissance du renseignement étatique en France au XIX<sup>e</sup> siècle, entre bureaucratie et politique ». *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, n° 35, 2007.

<sup>149</sup> LAURENT Sébastien. « Pour une autre histoire de l'État : le secret, l'information politique et le renseignement ». *Vingtième siècle : revue d'histoire*, n° 83, juillet-septembre 2004, pp. 173-184.

<sup>150</sup> MEYER Jean. *Le Poids de l'État*. Paris : Presses universitaires de France, 1983 (Coll. « Histoires »), pp. 23-42. ROSANVALLON Pierre. « La croissance de l'État comme problème ». Dans BURGUIÈRE André, REVEL Jacques, LE GOFF, Jacques (dir.). *Histoire de la France : l'État et les pouvoirs*. Paris : Le Seuil, 1989, tome 2, pp. 491-512.

<sup>151</sup> DEWERPE Alain. *Espion : une anthropologie historique du secret d'État*. Paris: Gallimard, 1994 (Coll. « Bibliothèque des histoires »).

<sup>152</sup> ANCEAU Éric. *La France de 1848 à 1870 : entre ordre et mouvement*. Paris : Librairie générale française, 2002 (Coll. « Le livre de poche. Références : histoire » ; 592 ; « La France contemporaine »).

- la responsabilité de l'administration,
- l'émancipation de juridictions administratives de la tutelle du pouvoir exécutif,
- la publicité des lois.

Ils sont consacrés par les textes suivants :

*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.* — Texte fondamental de la Révolution française, la Déclaration énumère les droits naturels individuels et collectifs. L'article 15 de la Déclaration reconnaît au citoyen « le droit de demander compte à tout agent public de son administration »<sup>153</sup>. Ce premier pas vers une responsabilité de l'administration est alors justifié par le fait que les fonctions administratives sont conférées aux fonctionnaires « pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée »<sup>154</sup>.

*Décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793).* — Ce décret consacre le principe de publicité des lois en créant le *Bulletin des lois de la République française*, ancêtre du *Journal officiel*. Les autres pays européens se dotent peu après de « leur *Journal officiel*, leur *Moniteur*, leur *Gesetzblatt* »<sup>155</sup>. La publicité des lois est un principe fondamental des États de droit : lois, décrets et arrêtés doivent être gratuitement, simultanément et largement diffusés ; ce n'est qu'après sa publication qu'un texte produit des effets juridiques. Il convient de noter que le *Bulletin* sera maintenu sous le premier et le second Empire (*Bulletin des lois de l'Empire français*, 1804-1814 et 1852-1870), sous la Restauration et la Monarchie de Juillet (*Bulletin des lois du Royaume de France*, 1814-1848)<sup>156</sup>.

Ce principe de publicité a depuis considérablement évolué puisqu'il est aujourd'hui étendu aux projets de lois et de règlements, ainsi qu'aux révisions des textes existants. Ainsi, le citoyen peut suivre l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. En France, il appartient au gouvernement de diffuser ces textes en cours d'élaboration ou de révision : la publication du *Journal officiel* relève en effet de la Direction des journaux officiels qui est placée sous l'autorité du Premier ministre<sup>157</sup>.

---

<sup>153</sup> Disponible à l'adresse (« Conseil Constitutionnel - Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ») :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>154</sup> Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, art. 12.

<sup>155</sup> SOCIÉTÉ JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS. *La Preuve : quatrième partie, période contemporaine*. Bruxelles : Editions de la Librairie encyclopédique, 1963 (Coll. « Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions » ; 19), p. 777.

<sup>156</sup> LASCOMBE Michel. *Droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*. 9<sup>e</sup> éd. Paris : L'Harmattan, 2005 (Coll. « Logiques juridiques »), pp. 44-45.

<sup>157</sup> *Ibid.*

*Loi des 16 et 24 août 1790.* — Cette loi, encore partiellement en vigueur en Belgique, en France et au Luxembourg, stipule que « les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière, que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrations pour raison de leurs fonctions »<sup>158</sup>. Par voie de conséquence, la soustraction « des corps administratifs » à la juridiction ordinaire a entraîné la création (1) du Droit administratif et (2) de juridictions administratives. L'une et l'autre protégeant, d'une part, l'efficacité du processus administratif dans son ensemble et, d'autre part, le citoyen d'éventuelles dérives étatiques.

*Loi organique du 24 mai 1872.* — Cette loi, toujours en vigueur sur le territoire français, attribue au Conseil d'État et aux Conseils de préfecture (ancêtres des Tribunaux administratifs) qui lui sont subordonnés un pouvoir juridictionnel propre. Ces conseils deviennent alors des juridictions dont les décisions sont exécutoires par elles-mêmes : auparavant, ces dernières devaient être validées par le Chef de l'État<sup>159</sup>. La loi du 24 mai 1872 est symptomatique de l'émancipation progressive du juge administratif de la tutelle du pouvoir exécutif : cette émancipation sera, on le verra par la suite, favorable à la mise en œuvre de la transparence administrative.

*Arrêt Blanco du 8 février 1873.* — Le Tribunal des conflits, qui tranche les conflits d'attribution entre les ordres de juridiction judiciaire et administrative, consacre par l'arrêt Blanco la responsabilité de l'État et « la compétence de la juridiction administrative pour en connaître » : « *Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier...* »<sup>160</sup>. Avec cet arrêt, c'est en fin de compte le principe d'irresponsabilité de l'État<sup>161</sup>.

### 5.3. DE NOUVEAUX ACTEURS

Le Parlement et le Médiateur sont deux institutions clés dans le progrès de la transparence administrative : le renforcement de leur pouvoir s'est généralement accompagné d'une plus grande ouverture des processus de décision politico-administratifs.

---

<sup>158</sup> Loi des 16 et 24 août 1790, titre 2, art. 13.

<sup>159</sup> LEWALLE Paul. *Contentieux administratif*. Bruxelles : Larcier, 2007 (Coll. « Faculté de Droit de l'Université de Liège »), p. 373.

<sup>160</sup> *Recueil des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux et du Tribunal des conflits, des arrêts des cours administratives d'appel, et des tribunaux administratifs* [dit *Recueil Lebon*] : Tribunal des conflits, 8 février 1873, Blanco, 1<sup>er</sup> supplément, p. 61.

<sup>161</sup> FERRAND Jérôme, PETIT Hugues (éd.). *L'Odyssée des droits de l'homme, t. II : mise en œuvre des droits de l'homme*. Paris : L'Harmattan, 2003 (Coll. « La Librairie des humanités »), p. 213.



### 5.3.1. LE PARLEMENT

Les parlements modernes trouvent leur expression la plus ancienne dans l'*Althing* (*Alþing* en islandais), le parlement unicaméral islandais fondé en 930<sup>162</sup>.

Le Parlement<sup>163</sup> s'est révélé être le champion de la transparence administrative, et ce pour deux raisons liées à sa nature d'assemblée représentative.

- Le mandat représentatif se doit d'être exercé sous le contrôle des électeurs : la publicité (matérielle, écrite ou audiovisuelle) des débats<sup>164</sup> permet à ces derniers de s'assurer des positions prises par leurs parlementaires au cours des débats. En France, par exemple, l'article 33 de la Constitution de 1958 stipule que « les séances des deux assemblées sont publiques [= publicité matérielle]. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel* [= publicité écrite] ». Cependant, un Parlement peut se réunir en comité secret, c'est-à-dire en réunion à huis-clos.
- Fort de son caractère représentatif, le Parlement cherche à exercer un contrôle sur les activités du pouvoir exécutif et de son appareil administratif. Max Weber analyse ainsi les réactions de ce dernier : « *In facing a parliament, the bureaucracy, out of a sure power instinct, fights every attempt of the parliament to gain knowledge by means of its own experts or from interest groups. The so-called right of parliamentary investigation is one of the means by which parliament seeks such knowledge. Bureaucracy naturally welcomes a poorly informed and hence a powerless parliament—at least in so far as ignorance somehow agrees with the bureaucracy's interests* »<sup>165</sup>.

Les moyens dont disposent les parlementaires pour accéder aux informations détenues par l'État incluent :

- les questions écrites ou orales,
- la mise en œuvre de commissions d'enquête,

---

<sup>162</sup> LINDKVIST Thomas. « Early Political Organisation ». Dans HELLE Knut (ed.). *The Cambridge History of Scandinavia, vol. 1: Prehistory to 1520*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003, pp. 213-216.

<sup>163</sup> Pour un historique du Parlement français dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, voir par exemple : ANCEAU Éric. « Une république sous l'Empire. La Représentation républicaine au Corps législatif de 1863 à 1870 ». Dans ASSOCIATION DES AMIS D'EUGÈNE ET CAMILLE PELLETAN, BAQUIAST Paul (dir.). *L'âge d'or des républicains (1863-1914) : actes du troisième Colloque international de l'AECP, Assemblée nationale, 6 juin 1999*. Paris : L'Harmattan, 2001, pp. 11-34. ANCEAU Éric. « Le Parlement à l'heure de l'apprentissage démocratique : la Deuxième République et le Second Empire ». Dans GARRIGUES Jean (dir.). *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*. Paris : Assemblée Nationale, Armand Colin, 2007 (Coll. « Collection d'histoire parlementaire »), pp. 191-245.

<sup>164</sup> Pour une analyse historique détaillée : CONIEZ Hugo. *Écrire la démocratie : de la publicité des débats parlementaires*. Paris : L'Harmattan, 2008 (Coll. « Communication, politique et société »).

<sup>165</sup> WEBER Max. « Bureaucracy ». Dans GERTH Hans Heinrich, MILLS Charles Wright (éd.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York : Oxford University Press, 1946, pp. 233-234.

- les données spécialement préparées à leur intention.

### 5.3.2. LE MÉDIATEUR

Au sens politique du terme, le Médiateur est une institution :

- dont les administrations publiques constituent le champ d'action,
- jouissant d'une forte indépendance,
- dont le pouvoir est sans force contraignante (ce n'est donc pas une juridiction).

Le Médiateur est généralement investi par le Parlement – à l'exception notable du Médiateur anglais et de son homologue français qui sont nommés par le pouvoir exécutif. Ainsi, en Belgique, les Médiateurs fédéraux sont nommés par la Chambre des représentants (art. 3 de la loi du 22 mars 1995)<sup>166</sup>. S'il bénéficie d'une forte autonomie, le Médiateur est responsable devant le Parlement. Il peut être saisi directement, gratuitement, « sans condition de forme », par les citoyens – sauf encore une fois au Royaume-Uni et en France où la saisine du Médiateur est réservée aux parlementaires.

Le Médiateur rend une sorte de « justice souple » (*soft law*) particulièrement plébiscitée : il constitue une alternative aux recours juridictionnels traditionnels coûteux, longs et formels<sup>167</sup>.

Le Médiateur est à l'origine une institution suédoise : « *En Suède, à la Cour du roi, un haut fonctionnaire recevait les plaintes adressées au roi concernant des abus de pouvoir ou des mauvaises pratiques administratives. Dans une réforme constitutionnelle de 1809, le pouvoir législatif appelé « Ständerna » s'appropriera l'élection de ce haut fonctionnaire. Il déclara qu'il serait désormais appelé Ombudsman parlementaire et jouirait, dès lors, d'une totale indépendance par rapport au roi, à son gouvernement et à son administration. Il souligna également que l'Ombudsman parlementaire devait exercer ses fonctions en toute indépendance par rapport au Parlement* »<sup>168</sup>.

Dès l'origine, le Médiateur a exercé un contrôle sur l'appareil administratif. Cependant, les modalités de contrôle ont fortement varié avec le temps.

*Dans le contexte monarchique d'avant 1809.* — Le Médiateur est l'une des composantes des institutions exécutives suédoises : le Roi s'en sert pour s'assurer de l'application rigoureuse de ses décisions par l'administration.

---

<sup>166</sup> LEWALLE Paul. *Contentieux administratif*, p. 216.

<sup>167</sup> MAGNETTE Paul. « Entre contrôle parlementaire et État de droit : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001, pp. 933-948.

<sup>168</sup> SÖDERMAN Jacob. *La Médiation : quel avenir ?* Discours à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire du Médiateur de la République française. Paris, 05/02/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/fr/293/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

*Après 1809.* — Le Médiateur intègre la sphère d'activité parlementaire : il devient un élément du dispositif de contrôle du pouvoir exécutif par le *Riksdag*.

*Au cours du XX<sup>e</sup> siècle.* — Le Médiateur acquiert une certaine autonomie vis-à-vis du Parlement et s'affirme tel un « défenseur des droits civiques » face à l'arbitraire bureaucratique. Il passe en effet au service du citoyen et s'inscrit dans un contrôle « vertical » du pouvoir par le citoyen (et non plus seulement dans un contrôle « horizontal » d'un pouvoir par un autre pouvoir)<sup>169</sup>.

*Seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.* — Le concept de Médiateur se diffuse à travers le monde, d'abord en Finlande (1919) et en Scandinavie (Danemark, 1955 ; Norvège, 1962), puis, à partir des années 1960, dans les pays du Commonwealth (Nouvelle-Zélande, 1962 ; Royaume-Uni, 1967), dans le reste de l'Europe (France, le « Médiateur de la République », 1973 ; Pays-Bas, le « Médiateur national », 1981 ; Belgique, les « Médiateurs fédéraux », 1995 ; Union européenne, le « Médiateur européen », 1995)<sup>170</sup> et du monde (plusieurs États africains ont adopté cette formule : Sénégal, Tanzanie, île Maurice, etc.)<sup>171</sup>

Le modèle ainsi exporté est légèrement différent du précédent : la dimension « verticale » de sa médiation s'est considérablement renforcée. Le Médiateur constitue maintenant un recours « extra-juridictionnel » pour le citoyen contre l'administration, et non plus un outil de renforcement de la séparation des pouvoirs. *Stricto sensu*, il relève davantage de l'État de droit que de la Démocratie. Le champ d'action du Médiateur s'accroît avec l'extension de celui de l'État qui cherche à s'affirmer comme un régulateur économique et social<sup>172</sup>.

## 6. LA RÉFORME DE L'ÉTAT

### 6.1. QU'EST-CE QUE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ?

Réformer l'État<sup>173</sup> est le mot d'ordre de nombre de démocraties occidentales depuis quarante ans<sup>174</sup> : toutes ont engagé, à des échelles différentes et selon des rythmes divers, la réforme de leurs appareils administratifs<sup>175</sup>.

---

<sup>169</sup> MAGNETTE Paul. « Entre contrôle parlementaire et État de droit : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001, pp. 933-948.

<sup>170</sup> ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*. Paris : OCDE, 2001 (Coll. « Gouvernance »), pp. 283-284.

<sup>171</sup> LEWALLE Paul. *Contentieux administratif*, pp. 201-203.

<sup>172</sup> MAGNETTE Paul. « Entre contrôle parlementaire et État de droit : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001, pp. 933-934.

<sup>173</sup> ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Moderniser l'État : la route à suivre*. Paris : OCDE, 2005.

<sup>174</sup> LACASSE François, VERRIER Pierre-Éric (dir.). *Trente ans de réforme de l'État : expériences françaises et étrangères, stratégies et bilans*. Paris : Dunod, 2005 (Coll. « Management public »).

<sup>175</sup> Pour une vaste synthèse internationale : POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2<sup>nd</sup> ed., Oxford : Oxford University Press, 2004.

Les origines de cette vague de réformes sont à rechercher notamment dans les dysfonctionnements observés dans l'exercice de ses fonctions, régaliennes (maintien de l'ordre public) ou non (éducation), ou encore dans l'augmentation constatée de la dette publique (budget de l'État et des entreprises publiques). Ces mêmes dysfonctionnements ont fait émerger de multiples interrogations sur le caractère rationnel des systèmes politico-administratifs en place, et remis en question leur légitimité. Ces dysfonctionnements et interrogations ont été reconnus par les élites politiques et administratives elles-mêmes, rendant ainsi patente la nécessité d'une réorganisation des appareils étatiques.

Le but des politiques de réforme institutionnelle et administrative est de remédier aux défaillances constatées, au moyen de ce que la littérature anglo-saxonne en sciences politiques et administration publique présente comme des « stratégies d'adaptation »<sup>176</sup>.

L'émergence de multiples interrogations sur la bonne gestion administrative repose sur la construction et la perception de « problèmes » associés aux principes, aux règles et aux pratiques qui structurent le système politico-administratif.

Il convient cependant de rappeler que le thème de la réforme de l'État est une constante du débat public tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, en France, Léon Blum publie anonymement, en 1917, alors que la Première Guerre mondiale bat son plein, ses *Lettres sur la réforme gouvernementale*, dans lesquelles il dénonce un État inefficace et imprévoyant : « *Je me rendais compte que la machine gouvernementale était mal conçue et mal montée, qu'à force d'à-coups le travail produit restait sans rapport avec l'énergie consommée. Mais il a fallu la guerre – et cette guerre – pour me faire saisir cette insuffisance de rendement* »<sup>177</sup>.

Les projets de réforme administrative se succèdent à un rythme soutenu lors des décennies suivantes : Alexandre Millerand en 1919, Gaston Doumergue en 1934, Léon Blum en 1936, etc.<sup>178</sup>

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, la réflexion autour de la réforme de l'État s'articule autour deux axes :

- la réduction du coût de la fonction publique,
- l'adéquation des prestations administratives avec les aspirations des citoyens.

---

<sup>176</sup> BEZES Philippe. « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V<sup>e</sup> République : la construction du *souci de soi* de l'État ». *Revue française d'administration publique*, n° 102, 2002, pp. 307-325.

<sup>177</sup> Cité dans : CALMETTE Jean-François. *La Rareté en Droit public*. Paris : L'Harmattan, 2004 (Coll. « Logiques juridiques »), p. 48.

<sup>178</sup> Pour une synthèse de la réforme de l'État en France : ALBERTINI Jean-Benoît. *Réforme administrative et réforme de l'État en France : thèmes et variations de l'esprit de réforme en France de 1815 à nos jours*. Paris : Économica, 2000 (Coll. « Collectivités territoriales »).

## 6.2. TRANSPARENCE ET RÉFORME DE L'ÉTAT

### 6.2.1. LES SOLUTIONS POUR RÉFORMER L'ÉTAT

Les solutions avancées pour réformer l'État consistent<sup>179</sup> :

- à adapter l'appareil administratif au contexte économique et social contemporain,
- à simplifier les démarches administratives.

*Adapter l'appareil administratif au contexte économique et social contemporain.* — Les administrations sont appelées à fournir des prestations de qualité à destination de publics ciblés, à établir une planification annuelle ou pluriannuelle, à définir des objectifs et des indicateurs de performance à l'aune desquels leur efficacité sera évaluée, à se soumettre à des audits. De plus, les administrations sont encouragées à coordonner leurs actions et à se déconcentrer pour se rapprocher du citoyen.

*Simplifier les démarches administratives.* — Cette démarche est un élément clé de la réforme de l'État<sup>180</sup> : elle consiste à rendre intelligibles et faciles les démarches que chacun doit légalement effectuer. Les nouvelles technologies de l'information, au premier rang desquelles Internet, ont permis de créer de nouveaux outils de communication (portails) autorisant un meilleur accès aux informations et aux documents publics<sup>181</sup>.

L'une et l'autre de ces démarches impliquent la transparence qui est sous-entendue dans les notions de planification, d'indicateur de performance, d'audit, d'intelligibilité, d'accès, *etc.*

### 6.2.2. LE PRÉCÉDENT DE LA GLASNOST

Associer transparence et réforme de l'État n'est pas l'apanage des démocraties occidentales, puisqu'il existe un précédent dans l'Union soviétique de la fin des années 1980. C'est en effet à cette époque que Mikhaïl Gorbatchev recourt au terme de *Glasnost* (гласность en russe : « transparence »), reprenant ainsi un terme de la Constitution soviétique de 1977 (la Constitution Brejnev). Il s'en sert pour se référer (1) à la liberté d'expression et (2) à la publication d'informations. L'une et l'autre constituent des composantes essentielles de la fameuse

---

<sup>179</sup> CHEVALLIER Jacques. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? ». Dans CHEVALLIER Jacques, ROUBAN Luc. *La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités. Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, pp. 203-217.

<sup>180</sup> Une récente synthèse de l'OCDE sur ce point : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour les simplifier les formalités administratives*. Paris : OCDE, 2007.

<sup>181</sup> À titre d'exemple, voir : LA DOCUMENTATION FRANÇAISE. « La réforme de l'État et l'administration » (fiche de synthèse mise à jour le 27/02/2009). Disponible sur le site : <http://www.vie-publique.fr> (consulté le 30/10/2010).

*Perestroïka* (перестройка en russe : « reconstruction », « restructuration ») – cette vague de réformes économiques et sociales entreprises d'avril 1985 à décembre 1991<sup>182</sup>.

La *Glasnost* a été présentée comme un moyen de faciliter (« a facilitating concept » selon le politologue Archie Brown) la mise en œuvre de la *Perestroïka*, l'idée étant de permettre aux Soviétiques de pouvoir assister – voire de participer aux réformes mises en œuvre. Le 10 décembre 1984, Mikhaïl Gorbatchev déclare : « *An inalienable component of socialist democracy is glasnost. Broad, timely, and frank information is testimony of faith in people, of respect for their minds and feelings and for their capacity to work things out themselves in one situation or another* »<sup>183</sup>.

Il convient de noter que la *glasnost* a d'abord permis à Mikhaïl Gorbatchev (1) d'écarter ses adversaires les plus conservateurs et (2) de légitimer son programme de réformes. Boris Eltsine s'est ensuite emparé du même concept pour écarter Mikhaïl Gorbatchev à son tour<sup>184</sup>.

## 7. ARGUMENTS POUR LA TRANSPARENCE

Rejoignant l'opinion la plus communément admise, le *Livre vert* de la Commission relatif à la transparence affirme que la légitimité d'une administration moderne nécessite une forte transparence<sup>185</sup>. Examinons maintenant les trois principaux arguments sur lesquels se fondent cette exigence de la transparence<sup>186</sup>.

### 7.1. CONTRÔLE DE L'ACTION DES AUTORITÉS PUBLIQUES

La transparence permet de contrôler les actions (et inactions) du pouvoir en place. C'est l'argument le plus évident pour expliquer le besoin de transparence.

En effet, si l'on se fonde sur le postulat que l'essence du pouvoir est de corrompre, il est nécessaire que ceux qui détiennent une parcelle de pouvoir soient responsables de leurs actes, et soient en mesure d'en répondre. (Il convient d'ailleurs de noter que la transparence est souvent associée au terme anglais « *accountability* » – à savoir : l'obligation de rendre des

---

<sup>182</sup> HEWETT Edward A., WINSTON Victor H. (ed.). *Milestones in Glasnost and Perestroika: Politics and People*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1991.

<sup>183</sup> BROWN Archie. *The Gorbachev Factor*. Oxford : Oxford University Press, 1996, pp. 125-126. KAISER Robert G. *Why Gorbachev happened : his triumphs and his failure*. New York : Simon & Schuster, 1991, p. 80.

<sup>184</sup> ROCHE Michel. *Thérapie de choc et autoritarisme en Russie : la démocratie confisquée*. Paris : L'Harmattan, 2000, p. 232.

<sup>185</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation*, COM(2007)185 final. 18/04/2007. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>186</sup> VERHOEVEN Amaryllis. « The Right to Information: a Fundamental Right? ». Dans EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. *An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information*, Maastricht, 29-30 May 2000. Maastricht : EIPA, 2000, pp. 1-5. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf> (consulté le 30/10/2010).

comptes<sup>187</sup>.) En instaurant une certaine transparence, les démocraties répondent à la question de Karl Popper : « *Comment pouvons-nous organiser les institutions politiques pour éviter que les dirigeants mauvais ou incompetents ne causent un trop grand dommage ?* »<sup>188</sup>.

La transparence permet de s'assurer que l'appareil administratif traite équitablement, impartialement et dans un délai raisonnable les affaires de chacun.

Elle se matérialise notamment par le droit d'accès de chaque personne physique<sup>189</sup> ou morale<sup>190</sup> aux dossiers que l'administration lui a consacré, afin d'être en mesure de prouver un abus éventuel. En effet, en cas de litige, l'administré doit être reconnu comme « partie » des procédures administratives qui le concernent directement et nominativement et, par conséquent, pouvoir accéder à l'ensemble des pièces rassemblées par l'administration à son encontre : respecter ce droit d'accès permet de mettre administré et administration sur un même pied d'égalité.

On pourra cependant objecter que ce contrôle peut être exercé sans forcément recourir à la transparence administrative. Il existe en effet deux approches :

*En Scandinavie et en Finlande.* — Un système de *droits individuels* d'accès aux documents publics permet le contrôle du pouvoir et de son appareil administratif. Ce système – on l'a vu – se fonde sur la loi de 1766, instituée pour se prémunir des abus et de la corruption endémique du gouvernement et de la Diète au XVIII<sup>e</sup> siècle.

*En Angleterre.* — Les Britanniques se fondent sur le concept de *responsabilité ministérielle* de l'exécutif vis-à-vis du Parlement. Le Premier ministre et ses ministres ont obligation (1) de répondre de leurs actes devant les parlementaires et (2) de démissionner si ces derniers retirent leur « confiance »<sup>191</sup>. À cet égard, Madame de Staël note dans ses *Considérations sur la Révolution française* : « *En Angleterre, la responsabilité des ministres met obstacle [au] double gouvernement des affidés du roi et de ses agents officiels. Aucun acte du pouvoir n'étant exécuté sans la signature d'un ministre, et cette signature pouvant coûter la vie de celui qui la donne à tort, quand le roi serait entouré de chambellans qui prêcheraient le pouvoir absolu, aucun de ces*

---

<sup>187</sup> DYRBERG Peter. « Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency? ». Dans ARNULL Anthony, WINCOTT Daniel (ed.). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2002 (Coll. « Oxford Studies in European Law »), p. 81.

<sup>188</sup> POPPER Karl. *The Open Society and Its Enemies*. 5<sup>th</sup> ed. Vol. 1, « The Spell of Plato ». London : Routledge, 1966, pp. 120-121.

<sup>189</sup> SÖDERMAN Jacob. « Le citoyen, l'État de droit et l'ouverture ». Discours à la Conférence sur le droit européen, Stockholm, 10-12/06/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/speech.faces/fr/275/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

<sup>190</sup> Par exemple, droit d'accès au dossier dans le domaine du droit de la concurrence : Arrêt du TPI du 29 juin 1995, Solvay/Commission, T-30/91, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-1775 ; Arrêt du TPI du 29 juin 1995, ICI/Commission, T-36/91, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-1847 ; Arrêt du TPI du 29 juin 1995, ICI/Commission, T-37/91, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-1901.

<sup>191</sup> DEBBASCH Charles, DAUDET Yves. *Lexique de termes politiques : états, vie politique, relations internationales*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : Dalloz, 1978.

*chambellans mêmes ne se risquerait à faire, comme ministre, ce qu'il soutiendrait comme courtisan »*<sup>192</sup>.

Dans l'optique anglaise, l'exécutif n'est pas directement responsable vis-à-vis du public, mais vis-à-vis de ses représentants : l'accès du public aux documents officiels n'est donc pas nécessaire, dans la mesure où « la démocratie britannique a fonctionné pendant si longtemps sans lui »<sup>193</sup>.

## 7.2. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION

La transparence permet de rendre le processus de décision plus rationnel, plus précis et plus efficace. En effet, politiques et fonctionnaires sont plus enclins à la rationalité, à la précision et à l'efficacité, s'ils sont assurés que le détail de leurs actions est susceptible d'être rendu public.

Là encore, on pourra contrer cet argument. La transparence peut emprisonner l'administration dans un carcan formaliste, qui anéantit toute velléité de prise de risque et est propice à l'inertie : « *La transparence menace pourtant l'individu. [...] Le processus de décision est satisfaisant dès lors qu'il est transparent, mais la qualité de ce qui a été décidé est relativement secondaire. Les fins et les moyens tendent à se confondre. [...] L'individu, qui se sait observé, devient nécessairement prudent. La transparence paralyse son action* »<sup>194</sup>.

La transparence peut également conduire à certaines habitudes légalistes. Ainsi, quand les gouvernants doivent rendre public leurs documents, ils tendent, pour se couvrir, à ne présenter que des documents élaborés et revus par des fonctionnaires – voire par des avocats – afin de se prémunir de tout effet juridique indésirable.

## 7.3. ENCOURAGER LA PARTICIPATION DE TOUS AUX AFFAIRES PUBLIQUES

La transparence permet d'encourager la participation de tous aux affaires publiques, dans la mesure où elle autorise chacun à prendre connaissance des débats du temps : ainsi abordée, la transparence se présente comme une *condition* de l'engagement du citoyen dans le processus d'élaboration des décisions politiques et dans la défense de ses intérêts face au pouvoir politique en place<sup>195</sup>.

Cet argument fait appel aux théories de démocraties participatives. La transparence gouvernementale ne peut se limiter à soumettre l'exécutif au contrôle du Parlement : elle doit

---

<sup>192</sup> STAËL-HOLSTEIN, Germaine de. *Considérations sur la Révolution française : ouvrage posthume de Mme la baronne de Staël*. Paris : Charpentier, 1862, 1<sup>er</sup> tome, pp. 168-169.

<sup>193</sup> ÖBERG Ulf. « EU Citizens' Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act ». Dans DASHWOOD Alan, WARD Angela (ed.). *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Cambridge : The Centre for European Legal Studies, 1999, vol. 2, p. 303.

<sup>194</sup> RABAGNY Agnès. *L'Homme tel qu'en lui-même : droit et individualité*. Paris : L'Harmattan, 2005 (Coll. « Logiques juridiques »), pp. 32-33.

<sup>195</sup> Voir la synthèse : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*. Paris : OCDE, 2001 (Coll. « Gouvernance »), pp. 283-284.



également inclure un large éventail de mécanismes permettant l'intervention du citoyen dans le processus de décision politique (ce qui implique d'aménager des points d'accès à ce processus)<sup>196</sup>.

Comment en effet pourrait-on juger de l'action d'un gouvernement qui agit en secret ? Comment participer aux affaires publiques sans avoir accès aux documents qui permettent d'en saisir les tenants et les aboutissants ? En 1982, la Cour suprême indienne résume ces problématiques en une seule phrase : « *Lorsqu'une société a choisi la démocratie comme conviction primordiale, il est élémentaire que les citoyens doivent savoir ce que fait leur gouvernement* »<sup>197</sup>.

#### 7.4. TRANSPARENCE ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Au cours des dernières décennies, l'État a délégué certaines de ses fonctions :

- à des organismes à but non lucratif (subventions),
- à des sociétés commerciales (privatisation de certaines activités étatiques : postes, télécommunications, etc.),
- à des organisations intergouvernementales ou supranationales.

Dans les deux premiers cas, ONG et sociétés commerciales fournissent de simples prestations de services. Mais dans le dernier cas, l'État est susceptible de transférer une partie de son pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire à des organisations dont les pratiques en matière de transparence peuvent être grandement différentes de celles de l'État en question.

Ces tierces organisations sont généralement des associations d'États souverains, fondées par un ou plusieurs traités internationaux et possédant (1) une personnalité juridique distincte de celle des États qui en sont membres et (2) un appareil institutionnel et administratif en charge de l'application des dispositions du ou des traités fondateur(s) et doté de pouvoirs normatifs et/ou opérationnels.

Ces organisations cultivent souvent une tradition de confidentialité qui déçoit parfois les attentes du public en matière de transparence<sup>198</sup>.

La problématique de la transparence au sein d'organisations intergouvernementales ou supranationales présente deux caractéristiques fondamentales :

---

<sup>196</sup> VERHOEVEN Amaryllis. « The Right to Information: a Fundamental Right? ». Dans EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. *An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information*, Maastricht, 29-30 May 2000. Maastricht : EIPA, 2000. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>197</sup> S.P. Gupta v. President of India [1982] AIR (SC) 149, p. 232. Dans MENDEL Toby. *Liberté d'information : Étude juridique comparative*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : UNESCO, 2008, p. 21.

<sup>198</sup> ROBERTS Alasdair. « Structural Pluralism and the Right to Information ». *The University of Toronto Law Journal*, vol. 51, n° 3, 2001, pp. 243-271.

- D'une part, une certaine discrétion entoure traditionnellement les affaires traitées par ces organisations. Ainsi, l'accès aux informations échangées au niveau intergouvernemental ou concernant la stratégie politique à adopter face à d'autres gouvernements est généralement restreint. Il existe une sorte de « présomption de confidentialité » très ancrée, issue du secret voilant les activités des services diplomatiques<sup>199</sup>, et qui s'applique aux documents échangés entre gouvernements de façon quasi-systématique, même à l'égard d'informations qui peuvent sembler anodines<sup>200</sup>.
- D'autre part, l'opacité de ces organisations, propre aux processus intergouvernementaux dont elles sont le fruit, s'est perpétuée : opérant au niveau international, ces organisations échappent en effet aux législations nationales en matière de transparence.

Le décalage entre la transparence espérée et l'opacité constatée des organisations intergouvernementales ou supranationales a fait le jeu des « activistes antimondialisation » à partir des négociations de l'OMC de Seattle (2000)<sup>201</sup>. La révélation de pratiques douteuses a remis en question la légitimité de plusieurs institutions et traités, outre l'OMC : la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE (Accord multilatéral sur l'investissement), de même que l'Accord de libre-échange nord-américain puis l'Accord pour la zone de libre-échange des Amériques<sup>202</sup>.

Chris Patten, ancien commissaire européen aux Relations extérieures, établit un parallèle entre la crise de légitimité de l'OMC, de la Banque mondiale, du FMI et celle qui affecte les institutions européennes dans les premières années de la décennie 1990<sup>203</sup>. À cette époque, les institutions de l'Union européenne sont très critiquées pour l'opacité entourant certains de leurs processus décisionnels et administratifs.

Joseph Nye Jr, l'un des fondateurs de « l'institutionnalisme libéral » dans les relations internationales, constate au début de ce siècle : « *Une transparence accrue est essentielle afin de restaurer la légitimité perçue de la gouvernance internationale* »<sup>204</sup>.

---

<sup>199</sup> Pour une discussion sur l'éthique en diplomatie, voir : WEILER Joseph H.H. *The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement*. Cambridge (Massachusetts): Harvard Law School, 2000.

<sup>200</sup> ROBERTS Alasdair. « A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations ». *Public Administration Review*, vol. 64, n° 4, 2004, pp. 410-424.

<sup>201</sup> KOHL Richard (dir.). *Mondialisation, pauvreté et inégalité*. Paris : Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement, 2003 (Coll. « Séminaires du Centre de développement »), p. 17.

<sup>202</sup> ROBERTS Alasdair. « Supranational Governance and the Right to Information: Lessons from Experience in the EU ». Dans UNIVERSITY OF PITTSBURGH GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS. *Colloquium of the Transatlantic Consortium for Public Policy Analysis and Education, University of Pittsburgh*, 22/09/2001, pp. 2-3. Disponible à l'adresse :

<http://www.spea.indiana.edu/tac/colloquia/2001/pdf/roberts%20paper.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>203</sup> BLACK Ian. « Straw tells EU to listen to its people ». *The Guardian*, 17/07/2001, p. 12.

<sup>204</sup> NYE Joseph S., Jr. « Globalization's Democratic Deficit ». *Foreign Affairs*, juillet-août 2001, pp. 2-6.

## 7.5. POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Dans les textes qu'il produit, le Parlement européen fait explicitement référence aux trois arguments susmentionnés pour justifier son action en faveur de la transparence. Ainsi, la résolution du 12 janvier 1999 stipule que la transparence « contribuera [...] à encourager une participation plus large et plus équilibrée au processus politique, à lutter contre la corruption et les abus de pouvoir et, de façon générale, à faire mieux accepter les décisions communautaires par les citoyens européens »<sup>205</sup>.

À cet égard, le préambule du règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001 est éloquent : « *La transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique* »<sup>206</sup>.

## 8. LA TRANSPARENCE AU CŒUR DU RAPPORT ENTRE L'ÉTAT ET LE CITOYEN : NOUVEAUX CONCEPTS

L'État et son appareil administratif cherchent à se rapprocher du citoyen, à établir avec lui une relation de confiance. La transparence nécessite et conforte tout à la fois cette nouvelle proximité. L'instauration d'une véritable transparence des processus de décision politiques et administratifs est censée être le point de départ d'un cercle vertueux : davantage de proximité renforce la confiance du citoyen dans l'État, davantage de confiance rapproche le citoyen de l'État.

L'État est donc engagé dans une démarche de rapprochement avec le citoyen. Il peut utiliser les trois outils suivants – séparément ou simultanément<sup>207</sup> – pour parvenir à ses fins :

- l'information (relation *unidirectionnelle* dans laquelle l'administration produit et fournit des informations intéressant les administrés),
- la consultation (relation *bidirectionnelle* dans laquelle les administrés, préalablement informés, répondent à l'administration),

---

<sup>205</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. *Rapport sur la transparence dans l'Union européenne*. Rapporteur : Maj-Lis LÖÖW. A4-0476/98, réf. PE 228.441/DEF, 08/12/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0476+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>206</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 145, 31/05/2001, pp. 43-48.

<sup>207</sup> ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision*. Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique, juillet 2001. Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/2384248.pdf> (consulté le 15/06/2010).

- la participation (relation de *partenariat* entre administration et administrés – même si la responsabilité finale incombe à la première, les seconds interviennent dans le processus de décision).

## 8.1. LA GOUVERNANCE

Tombé en désuétude, le nom français de « gouvernance »<sup>208</sup> est réapparu dans les années 1970 via le terme anglais *governance*. Dans le contexte de l'entreprise, la notion de *corporate governance* (« gouvernance d'entreprise ») désigne un mode de gestion fondé sur l'articulation du pouvoir de la direction et celui de l'actionnariat. Gérard Charreaux définit la gouvernance comme « l'ensemble des mécanismes organisationnels et institutionnels ayant pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants »<sup>209</sup>.

Le terme de gouvernance ne s'applique plus désormais de façon exclusive au champ lexical économique : il s'en est affranchi pour investir les domaines juridique, politique et sociologique. Le modèle financier centré sur la protection des intérêts de l'actionnariat a en effet été transposé dans d'autres domaines, et notamment le secteur politico-administratif.

La gouvernance, dans son acception politique, est appréhendée comme « l'ensemble de processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées »<sup>210</sup> selon la définition de l'ancien commissaire européen Pascal Lamy<sup>211</sup>. En bref, la « gouvernance politique » est la manière dont le gouvernement exerce son pouvoir sur (1) les citoyens et (2) l'appareil d'État (services publics) – ce concept incluant le contrôle des procédures législatives et administratives. La gouvernance renvoie donc au processus de coordination qui permet à l'exercice du pouvoir (ou plutôt des pouvoirs : politiques, économiques, administratifs, *etc.*) de s'effectuer à différents échelons (national ou local).

Ce processus de coordination d'acteurs, dont l'influence et le champ d'influence est variable, a pour but de rendre l'action publique plus efficace et de faciliter ainsi la gestion de la société dans son ensemble. La mise en œuvre de la gouvernance a pour conséquences :

- de limiter les conflits entre administrations d'État et collectivités territoriales,

---

<sup>208</sup> Selon *Le Grand Robert*, « Gouvernance : HIST. Juridiction de certains villes françaises sous domination des Pays-Bas ».

<sup>209</sup> CHARREAUX Gérard. « Vers une théorie du gouvernement des entreprises ». Dans CHARREAUX Gérard (éd.). *Le Gouvernement des entreprises : Corporate Governance, théories et faits*. Paris : Économica, 1997 (Coll. « Recherche en gestion »), p. 421-469.

<sup>210</sup> LAÏDI Zaki, LAMY Pascal. « La gouvernance mondiale ou comment donner sens à la globalisation ? ». Dans CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE. *Gouvernance mondiale*. Paris: La Documentation française, 2002 (Coll. « Les rapports du Conseil d'analyse économique » ; 37), p. 200.

<sup>211</sup> LAMY Pascal. « Faire progresser la gouvernance mondiale ». *Alternatives Économiques*, hors série n° 47, 1<sup>er</sup> trimestre 2001.

- de rapprocher le citoyen de l'État et des processus de décision, grâce à la prise en compte de « l'échelon local »,
- de renforcer la légitimité de l'ensemble de l'État et de son appareil administratif, qui concilie efficacité et proximité avec le citoyen.

La gouvernance appliquée au champ politique se fonde sur deux principes intangibles : la transparence et la responsabilité. Ainsi, la Banque mondiale publie une série « d'indicateurs de gouvernance » ayant pour objet d'examiner les « performances » des institutions des pays emprunteurs (CPIA, *Country Policy and Institutional Assessments*). Les indicateurs concernant l'évaluation de la gestion du secteur public sont notamment (1) une *gouvernance* fondée sur un système de règles, (2) la qualité de la gestion budgétaire et financière, (3) la qualité de l'administration, (4) son niveau de *transparence* et de *responsabilité*, ainsi que l'endiguement de la corruption<sup>212</sup>.

Les institutions européennes ont facilement intégré le concept de gouvernance. Le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* (2001) définit cette « gouvernance européenne » comme « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ». Ces cinq « principes de bonne gouvernance » sont renforcés par les principes de proportionnalité et de subsidiarité<sup>213</sup>. Pour les institutions, la « gouvernance européenne » inclut les notions de transparence et d'ouverture.

## 8.2. LA COMMUNICATION POLITIQUE

### 8.2.1. DÉFINITIONS

La communication politique a deux objectifs<sup>214</sup> :

- constituer « une médiation de représentation symbolique du pouvoir »,
- exercer « une influence symbolique par les formes et les expressions qu'elle diffuse dans l'espace public ».

En théorie, la communication politique utilise essentiellement quatre modèles qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer<sup>215</sup> :

---

<sup>212</sup> ARNDT Christiane, OMAN Charles P. *Études du Centre de développement : les indicateurs de gouvernance, usages et abus*. Paris : OCDE, 2007, p. 28.

<sup>213</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Gouvernance européenne : un livre blanc*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 25/07/2001, COM(2001) 428 final, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 287, 12/10/2001, p. 13.

<sup>214</sup> LAMIZET Bernard. *Le Miroir du politique : enquête sur la communication politique*. Paris : Klincksieck, 2008 (Coll. « Pouvoirs de persuasion » ; 2).

- la publicité de l'information (communiquer au grand public des informations sur les décisions prises ou à prendre de manière à ce que chacun puisse se faire une opinion)<sup>216</sup>,
- la persuasion politique (communiquer avec le grand public pour le convaincre de la justesse des décisions prises),
- le dialogue (organiser un débat public afin de faire participer les habitants à la vie de la communauté politique),
- la propagande (communiquer pour tromper le public)<sup>217</sup>.

### 8.2.2. LA PUBLICITÉ DE L'INFORMATION SELON JÜRGEN HABERMAS

Pour Jürgen Habermas, le premier modèle, celui de « publicité de l'information », est le contrôle que le « public bourgeois » a opposé au pouvoir absolutiste pour mettre fin à la règle du secret. Selon lui, la publicité doit être appréhendée comme l'une des dimensions constitutives de l'espace public, source de questions et de réponses pour la réflexion politique, et comme instrument de contrôle du pouvoir<sup>218</sup>.

Il convient de rappeler que pour Jürgen Habermas, le principe de publicité se fonde sur la nécessité d'un usage critique et public de la raison. Un tel principe s'inscrit dans le cadre de la démocratie délibérative (une décision est légitime si le débat qui y mène est également légitime) et se démarque très clairement du modèle décisionniste de Rousseau (une décision est légitime si la « source » est elle-même légitime).

Le débat public – qui constitue la démocratie délibérative – est donc un principe de légitimité relayé par l'espace public. Ce dernier s'affirme alors comme un pouvoir « critique », sorte de « pouvoir d'assiègement permanent », qui revitalise l'État grâce à la délibération constante des individus. L'influence de Kant est ici évidente : celui-ci considère l'espace public comme un nouveau principe normatif et la publicité comme une source de légitimation allant à l'encontre du despotisme.

---

<sup>215</sup> Pour une analyse détaillée des significations de la Communication, voir : DACHEUX Éric. *L'Impossible Défi : la politique de communication de l'Union européenne*. Paris : CNRS, 2004.

<sup>216</sup> HABERMAS Jürgen. *L'Espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris : Payot, 1978.

<sup>217</sup> Voir l'ouvrage de référence : ELLUL Jacques. *Propagandes*. Paris : Économica, 1990 (Coll. « Classiques des sciences sociales »).

<sup>218</sup> JOWET Garth S., O'DONNELL Victoria. *Propaganda and Persuasion*. 3<sup>rd</sup> ed., London : Sage, 1999.

### 8.2.3. RÉFORME ET COMMUNICATION POLITIQUE

La volonté de l'État de se rapprocher du citoyen et de répondre à son désir de transparence implique une révision de sa politique de communication. L'État peut faire appel à l'un – ou à plusieurs – des quatre modèles décrits plus hauts.

De façon générale et schématique, il est possible d'affirmer qu'il a privilégié dans un premier temps la persuasion politique, avant d'entamer dans un second temps le dialogue avec la société. Évidemment, cet énoncé est très simplificateur, car la communication politique s'avère être un système autrement plus complexes : ayant intégré les principes du marketing, la communication politique a par exemple segmenté son audience, défini des « cibles » prioritaires (les journalistes, les jeunes, les femmes, *etc.*) De même, l'éventail des outils de communication auxquels a recours l'État s'est considérablement étendu : publications imprimées, médias audiovisuels, nouvelles technologies de l'information, mais aussi dialogue avec la société civile.

### 8.2.4. LE CONTEXTE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Pendant plusieurs décennies, les institutions européennes n'ont pas considéré la communication comme une priorité stratégique : ainsi, dans les années 1950 et 1960, leur objectif était de construire l'Europe, sans heurter les opinions publiques, encore marquées par le souvenir de la Seconde Guerre mondiale. C'est le référendum de Maastricht (premier référendum rejeté par les Danois, référendum validé à une très courte majorité par les Français) qui met en lumière le désenchantement et la méfiance des Européens vis-à-vis du projet européen – désenchantement et méfiance confortés par le rejet de l'adhésion de la Norvège à l'Union européenne.

Les institutions vont alors faire appel à des spécialistes issus du marketing et de la publicité et leur fixer un objectif clair : « vendre le produit Europe » pour reprendre les mots de Willy De Clerq<sup>219</sup>. Plusieurs campagnes publicitaires sont alors lancées à travers l'Union européenne. Ainsi, en octobre 1995, la Commission décide de lancer trois « grandes actions prioritaires en matière d'information » (dotées d'un budget de 50 millions d'écus) : la première sur l'Union économique et monétaire, la seconde intitulée « Construisons l'Europe ensemble », la troisième dirigée vers les jeunes et les femmes.

Il ne s'agit plus alors d'informer les citoyens européens, mais de séduire le consommateur qui sommeille en eux : l'Union européenne doit apparaître comme un « bon produit »<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> DE CLERQ Willy. *Réflexion sur la politique d'information et de communication de la Communauté européenne*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, mars 1993.

<sup>220</sup> *Ibid.* ; DE SÉLYS Gérard. « La machine de propagande de la Commission ». *Le Monde diplomatique*, juin 1996, pp. 8-9. Disponible à l'adresse : [http://www.monde-diplomatique.fr/1996/06/DE\\_SELYS/3753](http://www.monde-diplomatique.fr/1996/06/DE_SELYS/3753) (consulté le 30/10/2010).

Les publicitaires trouvent alors dans la transparence, ce concept vague mais séduisant, le slogan qu'ils recherchent. C'est l'emballage idéal pour un produit peu attractif : les institutions européennes.

## 9. TRANSPARENCE DES PROCESSUS DE GESTION ET DE DÉCISION

### 9.1. DÉFINITION DE LA TRANSPARENCE DANS LE CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

La transparence s'apparente davantage à un principe qu'à un concept juridiquement défini<sup>221</sup> : il est plus facile à énoncer qu'à définir, plus facile à définir qu'à appliquer. Toutefois, ce terme – très politique – a des implications juridiques et opérationnelles<sup>222</sup>.

Dans un article publié dans la *Common Market Law Review*, Patrick Twomey insiste sur la complexité du principe de transparence. Selon lui, la transparence comporte la compréhension, la connaissance et l'accès aux documents conservés par l'administration : « pour pouvoir *comprendre* l'activité du pouvoir politique, il est nécessaire d'avoir une certaine *connaissance* de l'ordre légal, du mécanisme administratif et des points d'accès nécessaires pour la compréhension ». L'accès aux documents apparaît ainsi comme étant la forme la plus avancée de la transparence<sup>223</sup>.

Pour Denis Osborne, la transparence consiste pour le public à comprendre les raisons qui ont motivé la prise de décision<sup>224</sup>. Cette définition a été reprise par la Commission juridique et des droits des citoyens du Parlement européen : « La *transparence* englobe toutes les possibilités facilitant aux citoyens l'accès aux informations, mais également la compréhension des mécanismes décisionnels »<sup>225</sup>.

Le Médiateur européen a énoncé sa propre définition de la transparence. Selon lui, la transparence implique<sup>226</sup> :

---

<sup>221</sup> SÖDERMAN Jacob. « Transparency as a Fundamental Principle of the European Union ». Discours au Walter Hallstein Institute, Université Humboldt, Berlin, 19/06/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2001-06-19.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>222</sup> VESTERDORF Bo. « Transparency: not just a vogue word ». *Fordham International Law Journal*, n° 22, 1999, pp. 902-929.

<sup>223</sup> TWOMEY Patrick. « Case T-194/94, Carvel and Guardian Newspapers Ltd v. EU Council ». *Common Market Law Review*, n° 33, 1996, p. 838.

<sup>224</sup> OSBORNE Denis. « Transparency and accountability reconsidered ». *Journal of Financial Crime*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 292.

<sup>225</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION JURIDIQUE ET DES DROITS DES CITOYENS. *Avis à l'intention de la commission institutionnelle sur la transparence dans l'Union européenne (article A TUE)*, 13 octobre 1998. Rapporteur pour avis : Evelyne GEBHARDT. Disponible sur le site : <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>226</sup> SÖDERMAN Jacob. « Le rôle et l'influence du médiateur européen en matière d'accès aux documents et de transparence des processus de décision ». Contribution pour le Séminaire de l'IEAP sur la transparence et l'ouverture, Maastricht, 18-19 septembre 1997, p. 2. Disponible à l'adresse :



- des processus de décision intelligibles et « ouverts »,
- des décisions fondées,
- l'accessibilité (autant que possible) des informations sur lesquelles reposent les décisions.

Si la transparence ne peut se réduire à l'accès aux documents, elle implique nécessairement l'accès à des informations. Force est de constater que la transparence est devenue dépendante des technologies de l'information : il y a en effet un lien entre, d'une part, le développement de projets et de pratiques en matière de transparence et, d'autre part, la disponibilité croissante de dispositifs permettant de capter, d'enregistrer et de diffuser l'information.

## 9.2. TRANSPARENCE ET OUVERTURE

Les termes « transparence » et « ouverture » ont été utilisés l'un et l'autre par les institutions européennes comme concepts génériques pour englober la notion plus restreinte d'accès du public aux documents.

Selon Jacob Söderman, le premier Médiateur européen, les termes « transparence » et « ouverture » sont synonymes : le terme français de « transparence » correspondant à la traduction du terme anglais « *openness* » (« The term 'transparency' is often used to mean 'openness' in the way the EU institutions work »<sup>227</sup>).

Deirdre Curtin et Herman Meijers définissent l'ouverture comme la possibilité donnée à chacun à s'informer des activités du pouvoir, notamment par l'accès aux forums de décision et par la mise à disposition des « supports d'information » sur lesquels ont été enregistrées ces décisions<sup>228</sup>.

Les auteurs scandinaves semblent généralement préférer le terme « ouverture » à celui de « transparence »<sup>229</sup>. Peut-être parce que l'origine du terme « ouverture » – au sens figuré – est à

---

<http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/fr/1997-09-18.htm> (consulté le 30/10/2010).

SÖDERMAN Jacob. « Transparency as a Fundamental Principle of the European Union ». Discours au Walter Hallstein Institute, Université Humboldt, Berlin, 19/06/2001. Disponible à l'adresse :

<http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2001-06-19.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>227</sup> Définition extraite du site de l'Union européenne sur « les mots et les expressions d'eurojargon » : [http://europa.eu/abc/eurojargon/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/eurojargon/index_en.htm) (consulté le 15/06/2010).

<sup>228</sup> CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? ». *Common Market Law Review*, n° 32(2), avril 1995, p. 393.

<sup>229</sup> RAGNEMALM Hans. « Démocratie et transparence : sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires ». *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini : vol. II, Diritto dell'Unione Europea*. Milan : Giuffrè editore, 1998, p. 809. ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, p. 11. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010).

rechercher en Scandinavie – où le terme « transparence » n'a d'application ni politique ni juridique<sup>230</sup>.

Certains auteurs justifient cette préférence par le fait que, au sens figuré, un « système ouvert » est plus évocateur ou radical qu'un « système transparent » : les deux permettent de se tenir informer de l'activité du pouvoir, mais le concept de « système ouvert » suggère une participation réelle du citoyen, tandis que le concept de « système transparent » sous-entend un obstacle, une sorte de plafond de verre, entre le citoyen et le pouvoir<sup>231</sup>.

C'est le terme « ouverture » qui a été retenu pour désigner la volonté de transparence des institutions dans le Traité d'Amsterdam : « *Le présent Traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens* »<sup>232</sup>.

### 9.3. COMPOSANTES DE LA TRANSPARENCE

La transparence implique l'aménagement d'un droit d'accès aux documents, mais elle ne saurait être réduite à ce seul droit : elle inclut également la simplification des procédures administratives et la déconcentration de l'État.

- Comment un État « compliqué » pourrait-il être transparent ? Partant du postulat que le citoyen n'est pas censé maîtriser les subtilités des procédures, des pratiques et des jargons administratifs, la transparence suppose la simplification préalable de ces procédures, pratiques et jargons. Les initiatives en matière de clarification, de consolidation et de codification du Droit administratif vont dans ce sens, de même que toutes celles visant à améliorer l'accès aux services prestés par l'administration : allègement des procédures, mise en œuvre de l'e-administration, etc. Un État transparent veille à la qualité des services qu'il rend, ce qui induit un dialogue avec l'utilisateur, un effort de formation et de mobilisation des agents, des audits réguliers pour évaluer la fiabilité et la rapidité des procédures, et la mise en œuvre d'indicateurs de performance.
- Comment un État fortement centralisé et concentré pourrait-il être transparent ? Le mouvement de décentralisation et de déconcentration amorcé par nombre d'exécutifs

---

<sup>230</sup> BERGE Achim. *Improved Rules on Public Access to Documents? The Discussion on a Regulation under Art 255 ECT*, Master Thesis in European Law, Stockholm: Stockholm University, 2001, p. 8.

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 9 ; ZUSSMAN David, AVERILL Nancy, LEPINE Geneviève. *Report on Consultations to Review the Access to Information Act and its Implementation, May-June 2001*. [Ottawa: Public Policy Forum], 20/08/2001, p. 65. Disponible à l'adresse : [http://www.pforum.ca/sites/default/files/access\\_to\\_information.pdf](http://www.pforum.ca/sites/default/files/access_to_information.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>232</sup> Traité sur l'Union européenne (version consolidée). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 340 du 10/11/1997, titre I « Dispositions communes », article 1<sup>er</sup>, p. 152.

européens rapproche les centres de décision du citoyen et de ses préoccupations. Et de la proximité naissent la transparence et l'ouverture.

#### 9.4. CHAMPS D'APPLICATION

La transparence des processus de gestion et de décision ne concerne pas seulement les pouvoirs publics, mais s'étend également aux entreprises, aux associations à but non lucratif/sans but lucratif, aux fondations et aux organismes de recherche. En effet, la transparence est « le principe qui permet à ceux affectés par des décisions administratives, des opérations financières ou l'activité des organismes de charité de prendre connaissance des faits et données de base et également des mécanismes et des procédures suivies pour la prise de décision » – selon la définition de Transparency International<sup>233</sup>.

Ainsi, de façon générale, la transparence vise à assurer le contrôle du fonctionnement de la société par l'ensemble de ses composantes, notamment dans les domaines fondamentaux que sont le respect des droits de l'homme, la protection de l'environnement et des ressources naturelles, la santé publique et la sécurité alimentaire, la protection des consommateurs, la bonne gestion financière et bancaire.

La transparence, appliquée au champ politico-administratif, s'attache à contrôler la justesse des décisions politiques ainsi que le bon fonctionnement des procédures administratives, judiciaires et législatives.

Il convient de noter que la transparence est plus ou moins « approfondie » selon le contexte dans lequel elle s'exerce : celle-ci peut se limiter à la connaissance de données de bases ou s'étendre à l'appréhension exhaustive des mécanismes et procédures mis en œuvre dans un processus de décision. De même, la transparence implique l'accès direct à la procédure ou un accès indirect *via* les documents qui en témoignent. Enfin, concernant les documents, la transparence peut être plus ou moins poussée : elle peut se limiter à la publication des actes officiels ou s'étendre à la divulgation des documents préparatoires ou d'audits – ces documents pouvant être disponible en version intégrale ou expurgée.

#### 9.5. BÉNÉFICIAIRES

La transparence n'est pas en soit un droit « absolu », dans le sens où l'exercice de ce droit est limité à certains publics. Le terme « public » que nous avons parfois utilisé est ambigu et vague : il faudrait plutôt parler de « publics-cibles » dont l'importance numérique varie selon l'objectif poursuivi. Ces publics-cibles pourraient être :

---

<sup>233</sup> ONG luttant contre la corruption et notamment subventionnée par la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement, la FAO et la Banque mondiale. Site internet : <http://www.transparency.org> (consulté le 15/06/2010).

- tout individu,
- les individus directement et nominativement concernés par une procédure,
- un ensemble d'individus clairement défini par une caractéristique commune (par exemple : les citoyens d'un même pays),
- les représentants d'un ensemble d'individus (parlementaires ou syndicalistes),
- des individus autorisés à exercer un contrôle sur une procédure de par leur profession (auditeurs, comptables, experts),
- des individus servant de médiateurs ou de relais entre un pouvoir et un public-cible (chercheurs, journalistes).

## 9.6. OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

De nouveau, la transparence n'est pas en soit un droit « absolu » : elle est en effet rarement totale, mais plus ou moins « profonde » selon son objectif. Voici – à titre indicatif – une nomenclature non-exhaustive de ses objectifs spécifiques :

*Rendre publique une procédure.* — Ceci implique de procéder à l'ensemble des aménagements nécessaires pour que le public-cible puisse assister au déroulement de cette procédure, directement ou indirectement – par l'intermédiaire d'un public-relais (médias) ou en diffusant un compte-rendu intégral (publication écrite, enregistrement audiovisuel).

*Autoriser l'accès (sur demande) aux documents relatifs à une procédure.* — Ceci implique de réglementer chacune des étapes du « cycle de vie » des documents au sein de l'institution en charge de la mise en œuvre de la dite procédure : enregistrement, classement, tri, destruction, conservation, numérisation, etc.

*Expliquer une procédure.* — Ceci implique de définir précisément le public-cible et de lui transmettre les informations pertinentes concernant la procédure en question.

*Permettre l'intervention sur une procédure en cours ou à venir.* — Ceci implique de nouveau de définir précisément le public-cible et de réaliser les aménagements lui permettant d'influer sur la dite procédure (par exemple : les livres verts de la Commission européenne).

*Se soumettre à une procédure d'investigation.* — Ceci implique de mettre à disposition des investigateurs autorisés les informations qu'ils réclament et de répondre de façon précise et documentée à leurs questions concernant les tenants et les aboutissants d'une affaire.

Au terme de cette analyse, deux enseignements se dégagent :

- Le droit d'accès du public aux documents administratifs est *l'une* des composantes essentielles de la transparence. Sa mise en œuvre requiert certaines conditions préalables sans lesquelles un tel droit sera concrètement inapplicable, notamment des procédures claires et simples.
- Le droit d'accès du public aux documents administratifs se situe à un niveau avancé dans la hiérarchie des mesures permettant l'instauration d'une véritable transparence.



# CHAPITRE 2. L'ACCÈS AUX INFORMATIONS RELATIVES AUX ACTIVITÉS DE L'ÉTAT

Ce chapitre définit d'abord le concept de « liberté d'information » : aujourd'hui reconnue comme un droit fondamental et un facteur de progrès, cette liberté recouvre à la fois le droit d'accéder à certaines informations et l'obligation pour les autorités d'en diffuser certaines autres.

Ce chapitre présente ensuite l'émergence du droit d'accès dans le droit international, tel qu'il a été progressivement établi par les Nations Unies, par le Conseil de l'Europe et par différents textes, contraignants ou non, relatifs à la protection de l'environnement. Puis, il s'attache à décrire les caractéristiques communes aux différents systèmes nationaux régissant l'accès à l'information administrative, ainsi que les exceptions prévues pour sauvegarder le légitime « droit au secret » des personnes physiques et morales. Les dispositions suédoises et le *Freedom of Information Act* américain – qui sont à l'origine de la plupart des législations nationales en matière d'accès à l'information – seront plus particulièrement examinés, de même que le rôle de la mondialisation dans la convergence des politiques nationales.

Ce chapitre se termine par un bref panorama des législations des États membres de l'Union européenne concernant l'accès aux documents administratifs et par un rappel succinct des dispositions internationales et nationales qui fondent la politique actuelle des institutions européennes en matière de transparence.

## 1. LA LIBERTÉ D'INFORMATION : UN DROIT FONDAMENTAL ET UN FACTEUR DE PROGRÈS

*Un droit fondamental.* — La *liberté d'information* est le droit de communiquer et de recevoir librement des informations. Elle s'oppose à la concentration de l'information et du pouvoir entre les mains d'une minorité ou d'une élite politique. Dans sa déclaration du 28 novembre 1978, l'UNESCO a rappelé que ce droit est l'un des droits de l'homme, de même qu'une liberté fondamentale<sup>234</sup>.

La résolution 59 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 14 décembre 1946, déclare également : « La liberté de l'information est un droit fondamental de l'homme et la pierre

---

<sup>234</sup> UNESCO. *Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre.* Déclaration UNESCO A/RES/36/149B. (Proclamée le 28 novembre 1978 à la vingtième session de la Conférence générale de l'UNESCO à Paris). Disponible à l'adresse : [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=13176&URL\\_DO=DO\\_PRINTPAGE&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13176&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html) (consulté le 30/10/2010).

de touche de toutes les libertés à la défense desquelles se consacrent les Nations Unies »<sup>235</sup>. L'Assemblée générale reconnaît ainsi, lors de sa première session, que la liberté d'information est non seulement un droit fondamental, mais également le *révélateur* de toutes les autres libertés.

La liberté d'information est également garantie comme droit individuel par l'article 10 de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (signée à Rome le 4 novembre 1950, entrée en vigueur en 1953). La Cour européenne des droits de l'homme affirme que ce droit s'applique quelles que soient la nature, la qualité et l'importance de l'information<sup>236</sup>. En effet, selon elle, l'article « ne s'applique pas seulement à certaines catégories de renseignements, d'idées ou de modes d'expression »<sup>237</sup>.

*Un facteur de progrès.* — La liberté d'information, et notamment le libre accès aux documents administratifs, est génératrice de richesse économique et de progrès social. Déjà dans les années 1970 et 1980, on a pris « conscience que l'information constituait un outil privilégié de développement économique et de progrès social »<sup>238</sup> et que les outils permettant sa diffusion étaient « au premier rang parmi les instruments du développement et du progrès »<sup>239</sup>.

Les archives courantes, intermédiaires et définitives de l'État sont en effet de considérables gisements documentaires : statistiques, données sur les acteurs économiques et politiques, informations relatives aux marchés publics et aux subventions, indicateurs concernant la santé et l'environnement, etc.

Le développement économique et social se fonde tout autant sur la capacité à innover que sur la capacité à mobiliser efficacement les sources d'information<sup>240</sup> : les gisements documentaires de l'État constituent donc non seulement un « bien » public, mais également une « ressource » publique qu'il convient d'exploiter. Ainsi, l'administration offre des opportunités commerciales pour les entreprises (marchés publics), des financements pour les centres de recherche (subventions), de précieuses informations pour diriger l'action des ONG, etc.

---

<sup>235</sup> ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. Résolution 59 (I) : « Convocation d'une conférence internationale sur la liberté de l'information », 14/12/1946. Disponible à l'adresse : <http://www.un.org/french/documents/ga/res/1/fres1.htm> (consulté le 15/06/2010).

<sup>236</sup> ROLLAND Patrice. « Note sous l'arrêt Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann, 20 novembre 1989, A/165 ». *Journal de Droit International*, 1990, p. 719.

<sup>237</sup> COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. *Affaire Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann : décision du 30 mars 1989 (dessaisissement) ; arrêt du 20 novembre 1989*. Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, tome 165. Cologne, Berlin, Bonn, Munich : Carl Heymanns Verlag KG, 1989, paragraphe 26.

<sup>238</sup> TRUDEL Pierre *et al.* *Le droit à l'information : émergence, reconnaissance et mise en œuvre*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1981, p. 14.

<sup>239</sup> BALLE Francis. *Médias et société*. 2e éd., Paris : Montchrestien, 1980 (Coll « Collection Université nouvelle »), p. 191.

<sup>240</sup> L'exemple africain : NGOUEM Alain Claude. *Nouvelle donne du système mondial de l'information et redéfinition du développement en Afrique : y a-t-il déjà équilibre de flux d'information entre le centre et la périphérie ?* Paris : L'Harmattan, 2007 (Coll. « Études africaines »).



En somme, la publicité de l'information administrative relève de la « mission principale dont l'État est investi, qui est de créer les conditions dans lesquelles les acteurs économiques et la société civile peuvent se développer et s'épanouir dans l'intérêt général de la population »<sup>241</sup>. Joseph Stiglitz, lauréat du prix Nobel d'économie pour ses travaux sur les implications des « asymétries » de l'information, souligne en effet que les inégalités d'accès à l'information permettent aux responsables de « mener des politiques qui servent davantage leurs intérêts que ceux des citoyens. Des améliorations concernant l'information et les règles qui président à sa diffusion peuvent réduire l'étendue de ces abus »<sup>242</sup>.

Il est donc impératif que les administrations publiques participent à l'effort collectif d'apprentissage et de partage de l'information<sup>243</sup>.

*Modalités d'exercice.* — Le droit fondamental de communiquer et de recevoir des informations s'étend naturellement aux activités de l'État et de son appareil administratif. Il ne s'agit pas uniquement de répondre aux demandes d'accès à des dossiers personnels (= *droit individuel d'accès*), mais également de répondre à un *droit collectif* d'information sur les activités du pouvoir<sup>244</sup>.

Deux moyens s'offrent au citoyen pour exercer ce « droit collectif d'information » :

- Les médias constituent une première source d'information *indirecte*. Ils relaient l'information auprès du public par le canal de la presse écrite ou audiovisuelle. Les médias jouissent d'une certaine latitude pour analyser et critiquer les décisions et les procédures étatiques. Cette double fonction – de médiateur et de critique – a conduit à assimiler les médias à une sorte de « quatrième pouvoir », selon l'expression que Thomas Carlyle attribue au député et philosophe Edmund Burke (1729-1797) : « *Burke said there were Three Estates in Parliament; but, in the Reporters' Gallery yonder, there sat a Fourth Estate more important far than they all* »<sup>245</sup>.

---

<sup>241</sup> SOISSON Jean-Pierre [ministre français de la Fonction publique et de la Modernisation administrative (mai 1991 – mars 1992)]. Discours d'ouverture du colloque « L'avenir de l'État dans une économie de marché » organisé du 21 et 22 novembre 1991 pour le XXV<sup>e</sup> anniversaire de l'Institut international d'administration publique. *Revue française d'administration publique*, n° 61, janvier-mars 1992, p. 18.

<sup>242</sup> STIGLITZ Joseph. « Transparency in Government ». Dans WORLD BANK INSTITUTE. *The Right to Tell: The Role of the Mass Media in Economic Development*. Washington, D.C. : World Bank, 2002 (Coll. « WBI Development Studies »), pp. 27-28.

<sup>243</sup> JUILLET Luc, PAQUET Gilles. *Politique d'information et gouvernance : rapport du groupe de l'accès à l'information* [du gouvernement canadien]. Disponible à l'adresse : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-infopolicy-f.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>244</sup> BRUGUIÈRE Jean-Michel. *Droit des données publiques*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Sous-direction des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation), 2004. Disponible à l'adresse : <http://www.educnet.education.fr/chrgt/droitddp.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>245</sup> Cité dans : CARLYLE Thomas. *On Heroes, Hero-Worship, and the Heroic in History*. « Lecture V: The Hero as Man of Letters. Johnson, Rousseau, Burns ». London : Echo Library, 2007, p. 104.

- L'autre moyen consiste à faire usage de son droit d'accès à l'information, et notamment aux documents conservés par l'administration.

Il convient de remarquer que le principe du libre accès aux informations publiques découle *directement* des libertés de presse, d'expression et d'information<sup>246</sup> – qui constituent elles-mêmes des droits fondamentaux.

Edmond Jorion va jusqu'à faire dériver le droit d'accès à l'information du principe même de *souveraineté du peuple*. Selon cet auteur, l'ancien article 25 de la Constitution belge (actuel article 33), qui stipule que « tous les pouvoirs émanent de la Nation », implique que « *every citizen, in order to be able to exercise his sovereign prerogatives, should be informed of everything affecting the interests of the nation* ». L'auteur ajoute : « *any principle or general regulation whose effect would be to deprive Belgian citizens of any access to information, even if the data were held by the government authorities themselves, would therefore be contrary to the spirit of the Constitution* »<sup>247</sup>.

## 2. ACCÈS OU DIFFUSION DE L'INFORMATION ?

### 2.1. DÉFINITIONS

Le droit de consulter des documents ou des données de l'administration suppose :

- une démarche active du demandeur qui, le cas échéant, se déplacera pour consulter un registre ou une base des données,
- la collaboration de l'administration qui communique les documents ou les données demandés et donne accès à ses registres et à ses bases des données.

Les missions et obligations des administrations en matière d'information sont appréhendées par les juristes à travers les notions « dissymétriques » d'accès et de *diffusion*, qui se distinguent l'une de l'autre par la personne ou l'entité « agissante ». Ainsi, en matière d'accès, c'est l'administré, le citoyen, la firme ou l'ONG qui prend l'initiative. En revanche, en matière de diffusion, c'est l'administration qui initie une démarche comprenant :

---

<sup>246</sup> TRUDEL Pierre *et al.* *Le droit à l'information : émergence, reconnaissance et mise en œuvre*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1981. VOYENNE Bernard. *Le Droit à l'information*. Paris : Aubier-Montaigne, 1970 (Coll. « Recherches économiques et sociales »). AUBY Jean-Marie, DUCOS-ADER Robert. *Droit de l'information*. Paris : Dalloz, 1976, p. 6. PINTO Roger. *La Liberté d'information et d'opinion en droit international*. Paris : Economica, 1984. McKAAY Ejan. « The Public's Right to Information ». Dans KORTHALS Altes Willem F. *et al.* (ed.). *Information Law Towards the 21st Century*. Deventer (Boston): Kluwer, 1992, pp. 167-175. TRUDEL Pierre. « Réflexion pour une approche critique de la notion de droit à l'information en droit international ». *Cahiers de droit*, vol. 23, n° 4, décembre 1982, pp. 847-871.

<sup>247</sup> JORION Edmond. « Belgium ». Dans ROWAT Donald Cameron (ed.). *Administrative Secrecy in Developed Countries*. London : The Macmillan Press, 1979, pp. 127-128. Cité dans : DE TERWANGNE Cécile. *Société de l'information et mission publique d'information*. Thèse de doctorat. Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Faculté de Droit, mars 2000, p. 2. Disponible à l'adresse : <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf> (consulté le 30/10/2010).

- la sélection des documents et données à diffuser,
- la mise en forme de l'information (organisation, analyse ou synthèse, présentation),
- la mise en œuvre des moyens éditoriaux, techniques et promotionnels adéquats.

En France, une circulaire du Premier ministre en date du 14 février 1994 consacre cette distinction, en opposant l'accès à une information et la diffusion de celle-ci. Le premier est un droit dont les modalités d'exercice sont définies par la loi. La seconde, bien que soumise à certaines limites légales, procède essentiellement « de la volonté de l'administration de faire parvenir au plus grand nombre de personnes (administrés, mais aussi entreprises ou établissements divers, personnes physiques ou morales françaises ou étrangères) des informations collectées par elle ou élaborées en son sein »<sup>248</sup>.

Il convient cependant de préciser que la diffusion de certaines informations peut constituer une obligation quand elle relève d'une mission de service public ou, par exemple, dans le cadre de marchés publics. Toutefois, *cette obligation de publicité* n'est pas censée se substituer à un véritable droit d'accès aux documents.

## 2.2. PROGRÈS TECHNOLOGIQUES ET LOGIQUE DE DIFFUSION

Les récentes évolutions technologiques conduisent à repenser cette distinction traditionnelle entre accès et diffusion. En effet, lorsqu'une administration développe une base de données ou un site Internet à destination du public (diffusion), son but est de devancer les demandes d'accès « au coup par coup ». Ne pourrait-on pas alors considérer que la diffusion *via* les technologies de l'information et de la communication (TIC) constitue une offre d'accès proactive de la part de l'administration<sup>249</sup> ? Les démarches d'accès et de diffusion tendent finalement à se confondre. Ainsi, aux États-Unis, en application des *Electronic Freedom of Information Act Amendments* (1996), l'administration fédérale a obligation de rendre disponible, par exemple par voie électronique, les documents déjà communiqués suite à une demande d'accès et jugés susceptibles de faire l'objet de nouvelles demandes<sup>250</sup>.

Il est maintenant possible de stocker des volumes considérables de textes et de données de références sur des supports peu encombrants, aisément manipulables et relativement bon

---

<sup>248</sup> Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. *Journal officiel de la République française*, 19/02/1994, pp. 2864-2869. Disponible à l'adresse : <http://admi.net/jo/PRMG9400081C.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>249</sup> DE TERWANGNE Cécile. *Société de l'information et mission publique d'information*. Thèse de doctorat. Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Faculté de Droit, mars 2000, p. 315. Disponible à l'adresse : <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf> (consulté le 30/10/2010). RONAI Maurice. « Données publiques : accès, diffusion, commercialisation ». *Problèmes politiques et sociaux*, n° 773-774, 01/11/1996, p. 4.

<sup>250</sup> *Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996*, Section 552(a)(2)(D). Disponible à l'adresse : [http://epic.org/open\\_gov/efoia.html](http://epic.org/open_gov/efoia.html) (consulté le 30/10/2010).

marché. Ce progrès technologique a par exemple conduit les autorités publiques, en Amérique du Nord et en Europe, à mettre à disposition du public une masse documentaire concernant ses activités (organigrammes, présentation de ses missions, de ses programmes, de ses procédures, de ses budgets, rapports et études, statistiques et indicateurs d'activités, etc.)<sup>251</sup> et qui ne faisait pas jusqu'alors l'objet d'une large diffusion.

La fameuse « littérature grise » – que les administrations tentent vainement de valoriser depuis les années 1970 – pourrait faire l'objet d'une diffusion similaire. Fruit des travaux des services publics et des laboratoires de recherche, cette littérature recouvre tous les écrits qui échappent aux circuits habituels de l'édition : analyses et rapports de synthèse, études préparatoires, communications diverses, etc.<sup>252</sup> Favorisant la réflexion et le dialogue au sein des institutions qui les produisent, ces documents de travail s'avèrent bien souvent riches en informations témoignant des processus de prise de décision. Ils présentent donc un incontestable intérêt documentaire et devraient faire l'objet d'une diffusion via les TIC pour ceux d'entre eux dont le contenu n'est pas confidentiel<sup>253</sup>.

### 2.3. VERS UNE OBLIGATION DE DIFFUSION ?

Les mots d'ordre de la société de l'information sont « communication » et « dissémination » de l'information<sup>254</sup> et désormais certains auteurs affirment que le droit d'accès inclut une obligation de diffusion de l'information<sup>255</sup>. De récentes dispositions en matière de réforme de l'État envisagent la diffusion spontanée de certaines catégories d'information là où, jusqu'à présent, seul le simple accès était prescrit<sup>256</sup>.

---

<sup>251</sup> DE TERWANGNE Cécile. *Société de l'information et mission publique d'information*. Thèse de doctorat. Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Faculté de Droit, mars 2000, pp. 314-315. Disponible à l'adresse : <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>252</sup> En 1997, au Luxembourg, la littérature grise a été définie comme la littérature produite par tous les niveaux d'organismes gouvernementaux, académiques, économiques et industrielles, sous forme imprimée ou électronique, mais qui n'est pas contrôlée par les éditeurs commerciaux (« That which is produced on all levels of government, academics, business and industry in print and electronic formats, but which is not controlled by commercial publishers »). *Third International Conference on Grey Literature: GL '97 Conference Proceedings: Perspectives on the Design and Transfer of Scientific and Technical Information, Luxembourg, November, 13-14, 1997*. Amsterdam : TransAtlantic, 1998.

<sup>253</sup> SCHÖPFEL Joachim, STOCK Christiane. *Grey Literature in an Open Context: From Certainty to New Challenges*, 26/01/2004. Disponible à l'adresse : [http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic\\_00000893/fr/](http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00000893/fr/) (consulté le 30/10/2010). SCHÖPFEL Joachim. « Le devenir de la littérature grise. Quelques observations ». *Perspectives Documentaires en Education*, n° 62, 31/03/2006, pp. 63-72. Disponible à l'adresse : [http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic\\_00136829/fr/](http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00136829/fr/) (consulté le 30/10/2010).

<sup>254</sup> RONAI Maurice. « Données publiques : accès, diffusion, commercialisation ». *Problèmes politiques et sociaux*, n° 773-774, 01/11/1996, p. 9 : « La notion englobante de dissémination se fraye une voie dans ce débat ».

<sup>255</sup> POULLET Yves. « Diffusion des données juridiques et nouveaux médias : un enjeu fondamental pour la justice ». Dans BOURCIER Danièle, CADOUX Louise (coord.). *Savoir innover en droit : concepts, outils, systèmes : hommage à Lucien Mehl*. Paris : La Documentation française, 1999, pp. 133-152. Disponible à l'adresse : <http://www.crid.be/pdf/public.4677.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>256</sup> DE TERWANGNE Cécile. *Société de l'information et mission publique d'information*. Thèse de doctorat. Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Faculté de Droit, mars 2000, p. 315. Disponible à l'adresse : <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf> (consulté le 30/10/2010). RONAI Maurice. « Données publiques : accès, diffusion, commercialisation ». *Problèmes politiques et sociaux*, n° 773-774,

Les craintes de l'opinion publique dans les domaines de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire sont sur le point de faire émerger la forme la plus radicale du droit d'accès à l'information : « le droit de savoir ».

En 1986, suite à une série de désastres écologiques, le Congrès américain a institué un droit de savoir appliqué aux risques environnementaux et industriels : en vertu du *Planification Emergency Planning and Community Right to Know Act* (1986) et du *Pollution Prevention Act* (1990), les industriels ont obligation de déclarer leurs stocks et leurs rejets concernant quelques 320 substances toxiques. L'ensemble de ces déclarations est compilé chaque année dans une banque de données librement accessible en ligne : le *Toxics Release Inventory* (TRI)<sup>257</sup>.

Les informations fournies par cet outil sont régulièrement analysées par les organisations écologistes et par la presse, qui relaient ensuite leurs conclusions auprès de l'opinion publique. Il en résulte une pression considérable pour les industriels : certains publient spontanément le détail de leurs programmes d'investissements visant à réduire ou résorber leurs émissions de substances toxiques, d'autres tentent de démontrer que leurs rejets sont « acceptables » en commandant et en diffusant leurs propres études environnementales. Le droit de savoir peut donc constituer un puissant instrument de régulation, la pression d'une société civile informée étant à même de forcer une multinationale à se plier aux normes environnementales en vigueur, voire à les dépasser.

### 3. L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS LE DROIT INTERNATIONAL

La liberté d'information est inscrite dans plusieurs textes à vocation universelle produits par les Nations Unies et le Conseil de l'Europe. Force est de constater que cette liberté d'information, tout comme la liberté de communication, y apparaît comme un principe secondaire découlant de la liberté d'expression.

Historiquement, le concept d'une liberté universelle de l'information, fondée sur les libertés de presse et d'expression, fait son apparition sur la scène internationale après la Seconde Guerre mondiale. Ceci s'explique par<sup>258</sup> :

- l'aspiration à une véritable liberté d'information, après l'expérience du régime nazi et de ses pratiques de propagande dans les pays occupés,

---

01/11/1996, p. 9. RIBAUT Thierry. *Économie de l'information : approche patrimoniale*. Paris : À jour, 1993 (Coll. « Nouvelles technologies documentaires »).

<sup>257</sup> Disponible à partir d'un site dédié de l'*Environmental Protection Agency* américaine : <http://www.epa.gov/tri> (consulté le 30/10/2010).

<sup>258</sup> IOANNOU Krateros. « Le débat international sur la liberté d'information / The International Debate relating to Freedom of Information ». Dans CONSEIL DE L'EUROPE, SECRETARIAT GENERAL. *Actes du sixième colloque international sur la convention européenne des droits de l'homme*. Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1988, pp. 212-213.

- la forte concurrence entre les agences de presse américaines et européennes (Reuters, Havas et Wolff) dans le cadre du partage du marché international de l'information dans l'immédiate après-guerre.

Bien après, la liberté d'information est également introduite dans plusieurs conventions relatives à la protection de l'environnement.

### 3.1. LES NATIONS UNIES

#### 3.1.1. LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

*Résolution 59 (1).* — Lors de sa 65<sup>e</sup> séance plénière, le 14 décembre 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la résolution 59 (1) décidant de la convocation d'une conférence internationale consacrée à la liberté de l'information. Cette résolution affirme : « La liberté de l'information implique le droit de recueillir, de transmettre et publier les nouvelles en tous lieux et sans entraves. À ce titre, elle constitue un élément essentiel de tout effort sérieux pour favoriser la paix et le progrès dans le monde. [...] La compréhension et la collaboration entre les pays sont impossibles sans une opinion mondiale saine et vigilante, ce qui exige une entière liberté de l'information »<sup>259</sup>.

*Déclaration universelle des droits de l'homme.* — La Déclaration universelle des droits de l'homme est proclamée le 10 décembre 1948 par les 58 États membres de l'Assemblée générale. L'article 19 de la résolution 217 (III) stipule : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* »<sup>260</sup>.

Le titre E de cette résolution rappelle que la Déclaration devra être complétée d'un pacte et de mesures de mise en œuvre.

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques.* — Le 16 décembre 1966, lors de sa 1496<sup>e</sup> séance plénière, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte et ouvre à la signature et à la ratification le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. L'article 19 est consacré à la liberté d'expression<sup>261</sup> :

---

<sup>259</sup> ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. Résolution 59 (I) : « Convocation d'une conférence internationale sur la liberté de l'information », 14/12/1946. Disponible à l'adresse : [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/59\(I\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/59(I)&Lang=F) (consulté le 30/10/2010).

<sup>260</sup> ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. Résolution 217 (III) : « Charte internationale des droits de l'homme ». *Déclaration universelle des droits de l'homme*, art. 19, 10/12/1948. Disponible sur le site : [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=F) (consulté le 30/10/2010).

<sup>261</sup> ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. Résolution 2200 (XXI) : « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Protocole

---

« § 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

« § 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

---

Le paragraphe 2 – en évoquant « la liberté de rechercher » et « de recevoir [...] des informations » – sous-entend un droit d'accès à l'information. Le paragraphe 3 fixe deux restrictions traditionnelles à ce droit. Le Pacte entre en vigueur le 23 mars 1976, mais il ne sera signé qu'avec beaucoup de retard et généralement avec des réserves par les grandes puissances (France en 1980, États-Unis en 1992, Chine en 1998 mais pas encore ratifié). Tous les États membres de l'Union européenne sont « parties » au Pacte et à son protocole facultatif (à l'exception du Royaume-Uni qui n'a pas adhéré au protocole facultatif)<sup>262</sup>.

### 3.1.2. LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES

Dans sa résolution 1993 (45) du 5 mars 1993, la commission des droits de l'homme décide de nommer un « rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression ».

Dans son rapport annuel de 1998, le Rapporteur spécial affirme que le droit à la liberté d'expression inclut le droit d'accéder aux informations conservées par l'État : « *Le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations impose aux États l'obligation positive d'assurer l'accès à l'information, plus spécialement à l'information détenue par la puissance*

---

facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques », art. 19, 16/12/1966. Disponible sur le site : [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2200\(XXI\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2200(XXI)&Lang=F) (consulté le 30/10/2010).

<sup>262</sup> Pour un tableau de l'état des ratifications (et notamment des réserves), se reporter à la page du site Internet du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme : <http://www2.ohchr.org/French/law/ccpr.htm> (consulté le 15/06/2010).

publique dans les systèmes de stockage et de recherche »<sup>263</sup>. Sa position a été confirmée par la Commission des droits de l'homme de l'ONU<sup>264</sup>.

Le rôle du rapporteur spécial est notamment de lutter contre les obstacles au droit d'accès à l'information qu'Ambeyi Ligabo énumère dans son rapport annuel 2004 : « *manque de volonté politique au niveau supérieur, déficience de la gestion de l'information, insuffisance de la formation des responsables et excès de bureaucratie faisant obstacle à la diffusion rapide de l'information. De plus, dans certains pays, il s'avère pour ainsi dire impossible de présenter des demandes d'informations oralement, sans avoir à remplir un formulaire officiel. Les personnes appartenant à des groupes vulnérables ou victimes d'exclusion, par exemple les handicapés ou les membres de minorités ethniques, ont moins de chances d'obtenir des réactions positives que des journalistes ou des ONG qui présenteraient les mêmes demandes* »<sup>265</sup>.

En décembre 2004, Ambeyi Ligabo et ses deux homologues de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et de l'Organisation des États américains prennent l'initiative de diffuser une déclaration commune<sup>266</sup> appelant toutes les nations :

- à adopter une législation sur l'accès du public aux documents administratifs fondée sur le principe d'ouverture maximale (« *maximum disclosure* »),
- à une politique proactive de publication des informations d'intérêt public par les autorités,
- à instaurer des procédures d'accès simples, rapides, gratuites ou d'un coût raisonnable,
- à définir un système restreint d'exceptions pour la protection des intérêts publics et privés,
- à créer un mécanisme indépendant auprès duquel faire appel en cas de refus de communication,

---

<sup>263</sup> HUSSAIN Abid. *Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression : Rapport du Rapporteur spécial établi en application de la résolution 1997/26 de la Commission des droits de l'homme*, § 14. Réf. E/CN.4/1998/40, 28/01/1998. Disponible à l'adresse : [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.1998.40.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.1998.40.Fr?Opendocument) (consulté le 15/06/2010).

<sup>264</sup> *Résolution 1998/42 sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression adoptée le 17 avril 1998 par la Commission des droits de l'homme*, § 2. Disponible à l'adresse : <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/46661d101a51c4ba8025666a0034693f?Opendocument> (consulté le 30/10/2010).

<sup>265</sup> NATIONS UNIES. CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME. LIGABO Ambeyi. *Le droit à la liberté d'opinion et d'expression : Rapport de M. Ambeyi Ligabo, Rapporteur spécial*. Réf. E/CN.4/2005/64, 17/12/2004, p. 10. Disponible à l'adresse : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/170/58/PDF/G0417058.pdf?OpenElement> (consulté le 30/10/2010).

<sup>266</sup> LIGABO Ambeyi, HARASZTI Miklos, BERTONI Eduardo. *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression: Joint declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression*, 06/12/2004. Disponible à l'adresse : <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1> (consulté le 30/10/2010).



- à abroger ou amender toute législation restreignant l'accès à l'information,
- à préciser clairement les critères présidant à la classification des documents,
- à protéger journalistes et *whistleblowers*<sup>267</sup> (ces fonctionnaires qui révèlent des informations confidentielles pour dénoncer les crimes et délits commis par leur autorité de tutelle).

### 3.2. LE CONSEIL DE L'EUROPE ET LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Le droit d'accès aux informations officielles a été reconnu par le Conseil de l'Europe. Le corpus établi par cette institution intergouvernementale se fonde sur l'article 10 de la *Convention européenne des droits de l'homme* et a été progressivement enrichi et précisé par plusieurs recommandations du Comité des ministres. La *Convention sur l'accès aux documents publics* de 2009 synthétise l'ensemble des textes précédents.

#### 3.2.1. ARTICLE 10 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

L'article 10 de la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953) garantit une large protection de la liberté d'expression<sup>268</sup> :

---

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions,

---

<sup>267</sup> Notamment défendus par l'art. 8.4 de la Convention des Nations Unies contre la corruption et par l'art. 9 de la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (NATIONS UNIES. OFFICE CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME. *Convention des Nations Unies contre la corruption*. Nations Unies : New York, 2004, p. 12. CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention civile sur la corruption et rapport explicatif*. Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 1999 (Coll. « Traités et rapports »), p. 6. Conventions disponibles respectivement aux adresses suivantes : [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027\\_F.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf) et <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/174.htm> (consultées le 30/10/2010).

<sup>268</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. *European convention on human rights: [signed at Rome this 4th day of November 1950], collected text / Convention européenne des droits de l'homme : [signée à Rome le 4 novembre 1950], recueil de textes*. Dordrecht ; Boston : Martinus Nijhoff, 1987, p. 8. Le texte de la Convention, tel qu'amendé par les dispositions du Protocole n° 14 (STCE n° 194), est disponible à l'adresse : <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/FrenchFran%C3%A7ais.pdf> (consulté le 30/10/2010).

*restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».*

---

Il convient de souligner que l'article 10 de cette convention, en garantissant la liberté de « recevoir » des informations, pose le principe d'une liberté d'information « passive ». Selon plusieurs auteurs, celle-ci s'étend également à la collecte d'informations<sup>269</sup>.

Cette liberté d'information engage-t-elle les administrations des États signataires à communiquer des renseignements concernant des affaires ou des procédures auxquelles le public n'a normalement pas accès ?

- La Commission européenne des droits de l'homme – émanation aujourd'hui disparue du Conseil – a d'abord établi que « le droit de recevoir des informations est avant tout destiné à garantir l'accès aux sources générales d'information »<sup>270</sup>. Elle se fondait sur l'idée que la liberté d'expression est un élément clé de la démocratie – celle-ci impliquant un libre échange d'opinions sur l'exercice du pouvoir et, par voie de conséquence, un libre accès aux informations détenues par les administrations<sup>271</sup>.
- Cette même commission a ensuite admis que « l'article 10 inclut dans certaines circonstances un droit de prendre connaissance de documents qui ne sont pas généralement accessibles »<sup>272</sup> – ce qu'elle réaffirme en 1981 : « on ne peut exclure que dans certaines circonstances, [l'article 10] inclut un droit d'accès à des documents qui ne sont pas généralement accessibles » (affaire *Finegan/Irlande*)<sup>273</sup>.

---

<sup>269</sup> VAN DIJK Peter, VAN HOOF Godefridus J.H. (dir.). *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 3<sup>e</sup> éd. The Hague : Kluwer Law International, 1998, pp. 558-568.

<sup>270</sup> COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME 8383/78 (*X/République fédérale d'Allemagne*), 03/10/1979, *Decisions and Reports*, 17/228. COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME 8878/80 (*Finegan/Irlande*), 07/12/1981, inédit. COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME 10392/83 (*X/Autriche*), 13/04/1988, inédit, etc.

<sup>271</sup> ADER Thorsten, SCHOENTHAL Max. « L'accès aux informations relatives aux activités de l'État, en particulier du point de vue des médias ». *Iris plus*, n° 2005-02, Strasbourg : Observatoire européen de l'audiovisuel, 2005, p. 3. CURTIN Deidre, MEIJERS Herman. « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? » *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, p. 399.

<sup>272</sup> DE TERWANGNE Cécile. « La convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques ». *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, n° 4, 1998, p. 265.

<sup>273</sup> COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME 8878/80 (*Finegan/Irlande*), 07/12/1981, inédit.

Cependant, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) est tout à fait contradictoire car elle affirme que l'article 10 n'oblige pas les États à donner accès aux documents officiels classés confidentiels : « Selon la CEDH, l'article 10 interdit qu'un gouvernement fasse obstacle à la réception des informations qu'un individu désire transmettre à un autre. Il ne s'ensuit pas que les autorités de l'État soient positivement tenues d'informer. Pour conforter cette position, il est également avancé que le Conseil de l'Europe a appelé les États membres à rédiger des recommandations spéciales sur l'octroi des droits d'accès à l'information »<sup>274</sup>.

En effet, les arrêts *Leander/Suède* (1987) et *Gaskin/Royaume-Uni* (1989) relatifs à des demandes d'accès à des données personnelles se concluent ainsi : « dans les circonstances de la présente cause, l'article 10 n'oblige pas l'État défendeur à communiquer à l'intéressé les renseignements dont il s'agit ».

Force est de constater que le droit d'accès aux documents administratifs ne découle pas directement de l'article 10 de la convention – mais des actes juridiques *ad hoc* établis par les États<sup>275</sup>. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a limité la « liberté de recevoir et de communiquer » aux « informations générales » déjà accessibles au public – et non pas à « des informations particulières et concrètes »<sup>276</sup>.

### 3.2.2. RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Le droit d'accès à l'information a fait l'objet de plusieurs recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ces « recommandations » ne sont toutefois pas contraignantes et ne peuvent faire l'objet de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme (*soft law*<sup>277</sup>).

*Recommandation n° R(81) 19 de 1981 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.* — Cette recommandation<sup>278</sup> ne s'applique ni aux organes législatifs, ni aux organes judiciaires (I). Elle pose les principes suivants :

---

<sup>274</sup> ADER Thorsten, SCHOENTHAL Max. « L'accès aux informations relatives aux activités de l'État, en particulier du point de vue des médias ». *Iris plus*, n° 2005-02, Strasbourg : Observatoire européen de l'audiovisuel, 2005, p. 3. CEDH (*Leander/Suède*), 26/03/1987, série A, vol. 116, p. 29, n° 47 et suiv. CEDH (*Gaskin/Royaume-Uni*), 07/07/1989, série A, vol. 160, p. 20 n° 49. CEDH (*Guerra/Italie*), 19/02/1998. CEDH (*Sirbu et autres/Moldavie*), 15/06/2004.

<sup>275</sup> ADER Thorsten, SCHOENTHAL Max. « L'accès aux informations relatives aux activités de l'État, en particulier du point de vue des médias ». *Iris plus*, n° 2005-02, Strasbourg : Observatoire européen de l'audiovisuel, 2005, p. 3.

<sup>276</sup> DE TERWANGNE Cécile. « La convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques ». *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, n° 4, 1998, p. 265. McGONAGLE Tarlach. « Débat politique et rôle des médias ». *Iris spécial*, éd. 2004-2, p. 8.

<sup>277</sup> McGONAGLE Tarlach. « Débat politique et rôle des médias », p. 9.

<sup>278</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. *Recommandation n° R(81) 19 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques*. Adoptée le 25/11/1981. Disponible à l'adresse :

- l'accès à l'information « ne doit pas être refusé pour le motif que le demandeur n'a pas d'intérêt particulier en la matière » (III),
- les restrictions à l'accès à l'information sont « la protection d'intérêts légitimes publics (tels que la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, le bien-être économique du pays, la prévention du crime, la prévention de la divulgation d'informations confidentielles) et à la protection de la vie privée » (V),
- la réponse des autorités doit se faire « dans un délai raisonnable » (VI),
- les refus doivent être motivés et pouvoir faire l'objet de recours (VII et VIII).

Cette recommandation – à l'origine d'une « vague » de lois sur l'accès à l'information<sup>279</sup> – a fait l'objet de réserves de la part de l'Italie et du Luxembourg lors de son adoption.

*Recommandation n° R (97) 18 concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.* — Cette recommandation pose le principe : « Toute personne peut obtenir la communication des données à caractère personnel le concernant détenues par le responsable du traitement et en obtenir, le cas échéant, la rectification »<sup>280</sup>.

*Recommandation n° R(2000) 13 sur une politique européenne en matière de communication des archives.* — Cette recommandation<sup>281</sup> stipule que « l'accès aux archives publiques constitue un droit » et affirme que « dans un système politique adhérant aux valeurs démocratiques, ce droit doit être reconnu à tous les utilisateurs, indépendamment de leur nationalité, leur statut ou fonction » (III, 5). En outre, ce texte pose les principes suivants :

- la gratuité de la communication des documents et des instruments de recherche (III, 6),
- l'instauration d'un « délai général de protection » (III, 7, b),

---

[http://www.coe.int/t/f/affaires\\_juridiques/coop%E9ration\\_juridique/droit\\_et\\_justice\\_administratifs/Textes\\_&\\_documents/Conv\\_Rec\\_Res/Rec%20R\(81\)19.asp](http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/droit_et_justice_administratifs/Textes_&_documents/Conv_Rec_Res/Rec%20R(81)19.asp) (consulté le 30/10/2010).

<sup>279</sup> ADER Thorsten, SCHOENTHAL Max. « L'accès aux informations relatives aux activités de l'État, en particulier du point de vue des médias ». *Iris plus*, n° 2005-02, Strasbourg : Observatoire européen de l'audiovisuel, 2005, p. 3.

<sup>280</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES, COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE. *La protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques: recommandation no. R(97) 18 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 30 septembre 1997 et exposé des motifs.* Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1998 (Coll. « Références juridiques »). La recommandation est également disponible à l'adresse :

<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=567310&SecMode=1&DocId=578636&Usage=2> (consulté le 30/10/2010).

<sup>281</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES. *Recommandation n° R (2000) 13 du Comité des ministres aux États membres sur une politique européenne en matière de communication des archives.* Adoptée le 13/07/2000. Disponible à l'adresse :

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=366099&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (consulté le 30/10/2010). KECSKEMÉTI Charles, SZÉKELY Ivan. *L'accès aux archives : manuel pour la mise en oeuvre de la Recommandation n° R(2000)13 sur une politique européenne en matière de communication des archives.* Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2007.

- la limitation de la classification « pour une période déterminée » (III, 7, 2),
- la libre consultation d'instruments de recherche exhaustifs (III, 8),
- la possibilité de solliciter « une autorisation exceptionnelle d'accès aux documents non librement communicables » (III, 9) – un refus de l'administration à cette demande devant être motivé (III, 11),
- la possibilité d'autoriser la « communication par extraits ou avec occultation partielle » des archives non librement communicables (III, 10).

L'exposé des motifs<sup>282</sup> atténue ou précise la portée de certains des principes énoncés. Ainsi, le principe de gratuité est tout relatif puisqu'il existe, selon l'article 7 de cet exposé, des « services à valeur ajoutée facturables » (comme la délivrance de copies).

Il convient de noter que, paradoxalement et selon le Rapporteur sur la politique d'information, les principes préconisés « sont loin d'être mis en œuvre par le Conseil de l'Europe lui-même » et que « les archives du Conseil de l'Europe restent en effet largement inaccessibles et inexplorées »<sup>283</sup>.

*Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics.* — Cette recommandation<sup>284</sup> préconise l'extension du droit d'accès à l'ensemble des informations détenues par l'État, contrairement à la recommandation n° R(81) 19 dont le champ d'application se cantonne aux « autorités publiques autres que les organes législatifs et les autorités judiciaires ».

Cette recommandation détermine précisément les domaines pour lesquels des limitations ou restrictions au droit d'accès sont acceptables – tout en précisant que « les limitations devraient être établies précisément dans la loi » (IV, 1) :

---

*« i. la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures ;*

*ii. la sûreté publique ;*

---

---

<sup>282</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. *Exposé des motifs de la recommandation n° R (2000) 13 du Comité des ministres aux États membres sur une politique européenne en matière de communication des archives.* Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec\(00\)13&Sector=CM&Lang=fr](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec(00)13&Sector=CM&Lang=fr) (consulté le 30/10/2010).

<sup>283</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. RAPPORTEUR SUR LA POLITIQUE D'INFORMATION. *Progrès vers la transparence : propositions du Rapporteur sur la politique d'information.* Réf. RAP-INF(2008)8, 22/11/2000. Disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RAP-INF\(2000\)8&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RAP-INF(2000)8&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) (consulté le 30/10/2010).

<sup>284</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. *Recommandation Rec(2002)2 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics.* Adoptée le 21/02/2002. Disponible à l'adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262125&Site=CM> et [http://www.coe.int/T/E/Human\\_rights/rec\(2002\)2\\_fre.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_fre.pdf) (consulté le 30/10/2010).

---

*iii. la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles ; la vie privée et les autres intérêts privés légitimes ; les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques, privés ou publics ;*

*vi. l'égalité des parties à une instance juridictionnelle ;*

*vii. la nature ;*

*viii. les missions de tutelle, l'inspection et le contrôle par l'administration ;*

*ix. la politique économique, monétaire et de change de l'État ;*

*x. la confidentialité des délibérations au sein de ou entre les autorités publiques pendant la préparation interne d'un dossier. »*

---

Cette recommandation pose également les quatre principes suivants :

- le demandeur « ne devrait pas être tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès au dit document » (V, 1),
- l'autorité publique a un devoir d'orientation du demandeur dans sa recherche (VI, 5),
- une demande d'accès peut être refusée :
  - « si la demande est manifestement déraisonnable » (VI, 6),
  - si, dans le cas d'un document expurgé de ses données confidentielles, la version expurgée « est trompeuse ou vide de sens » (VII, 2).

### 3.2.3. CONVENTION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS

La *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics*<sup>285</sup> (Tromsø, 18 juin 2009) synthétise et complète les recommandations citées précédemment. À la lumière des expériences menées par les États et les institutions européennes, une nouvelle limitation est introduite : une demande d'accès peut en effet être rejetée si « la demande reste trop vague pour permettre l'identification du document public recherché » (art. 5, 5, I). Elle prévoit également l'institution, au sein du Conseil de l'Europe, d'un « Groupe de Spécialistes » chargé du suivi de la mise en œuvre de la convention (art. 11).

---

<sup>285</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics : Tromsø, 18.VI.2009*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2009 (Coll. « Traités du Conseil de l'Europe » ; 205). Disponible à l'adresse : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm> (consulté le 30/11/2010).

En outre, il convient de noter que cette convention est le premier instrument juridique international *contraignant* en matière d'accès aux documents publics détenus par les autorités administratives. L'entrée en vigueur de ce texte était conditionnée par la signature d'un minimum de dix États membres. Ce quota est d'ores et déjà dépassé. Parmi les signataires, citons : la Belgique, la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Estonie, la Lituanie, la Hongrie, la Slovaquie, la Serbie, le Monténégro, la Géorgie, etc. À ce jour, aucun des pays du « *Big Five* » de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) n'a encore signé cette convention.

### 3.3. DROIT D'ACCÈS ET ENVIRONNEMENT : TEXTES NON CONTRAIGNANTS ET TEXTES CONTRAIGNANTS

Le droit international en matière d'environnement s'est considérablement développé et complexifié. Dans ses premières formes, la protection du milieu et des espèces ne se faisait « qu'au travers d'intérêts souvent différents » : soit pour réglementer l'exploitation d'une ressource animale ou végétale<sup>286</sup> (Traité de Washington sur la protection des phoques à fourrure, 1911), soit pour protéger la pêche et les activités agricoles (Convention internationale de Paris sur la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, 1902). La seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle voit la « planétarisation » du droit de l'environnement : la convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone (1985) est le premier exemple de « traité cadre » affirmant des principes universels de protection, complétés par des protocoles additionnels<sup>287</sup>.

Ces traités et conventions intègrent au fil du temps des dispositions consacrées à la communication – spontanée ou sur demande – d'informations vis-à-vis du public. Certes ces textes n'ont pas pour finalité d'œuvrer à l'amélioration du régime juridique général de l'information publique, mais ils reprennent cependant nombre d'idées novatrices en ce domaine.

Comment s'est réalisée la jonction entre, d'une part, le droit de l'environnement et, d'autre part, le droit à l'information ? Ce sont « les éco-urgences provoquées par des accidents industriels ou des substances dangereuses [qui] ont mis en relief le droit de savoir du citoyen »<sup>288</sup> : les accidents chimiques de Seveso (1976) et de Bhopal (1984), la catastrophe nucléaire de Tchernobyl (1986) ou encore les marées noires provoquées par le naufrage du *Torrey Canyon* (1976), de l'*Amoco Cadiz* (1978) et de l'*Erika* (1999).

---

<sup>286</sup> BONNIN Marie. *Les Corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?* Paris : L'Harmattan, 2008 (Coll. « droit du patrimoine culturel et naturel »), p. 14.

<sup>287</sup> MAZAUDOUX Olivier. *Droit international public et droit international de l'environnement*. Limoges : Presses universitaires de Limoges et du Limousin, 2008, pp. 35-36.

<sup>288</sup> NATIONS UNIES, COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE. *La convention d'Aarhus : guide d'application*. New York : Nations Unies, 2005, p. 88.

Le péril que représentent de tels désastres non seulement pour l'environnement, mais également pour la santé publique et la préservation des cultures et de certains sites naturels ou patrimoniaux, a engendré une exigence de transparence et de contrôle de la part de l'opinion publique. Plusieurs textes – certains contraignants, d'autres non – ont formalisé et intégré au droit international un droit à l'information appliqué à l'environnement et un droit de réparation. Ce dernier droit implique des recours en justice et donc l'accès aux pièces rassemblées par les parties en présence.

### 3.3.1. TEXTES NON CONTRAIGNANTS

*Résolution 171 (1986) : région, environnement et participation.* — Cette résolution est adoptée le 14 octobre 1986 par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe – une émanation du Conseil de l'Europe. Elle demande aux régions ou, le cas échéant, aux autres collectivités territoriales : « *d'informer de manière claire et précise les citoyens de toute mesure prise ou à prendre en matière d'environnement, étant donné l'incidence directe de ces questions sur la qualité de vie* »<sup>289</sup>.

*Résolution 1087 (1996) relative aux conséquences de l'accident de Tchernobyl.* — Cette résolution, adoptée le 26 avril 1996 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, énonce : « 4. [...] l'Assemblée estime que l'accès du public à une information claire et exhaustive dans ce domaine – comme dans d'autres d'ailleurs – doit être considéré comme l'un des droits fondamentaux de la personne »<sup>290</sup>.

*Résolution 1127 (1997) relative aux conséquences de l'accident de Tchernobyl sur la santé.* — Cette résolution<sup>291</sup> invite les États membres « et en particulier l'Union européenne » :

---

« v. à élaborer une politique d'information du public et de prévention des risques du nucléaire pour la santé ;

xii. à informer la population de tous les États membres des conséquences de la radioactivité accidentelle et naturelle sur la santé ;

---

---

<sup>289</sup> CONFÉRENCE PERMANENTE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE. *Résolution N° 171 sur les régions, l'environnement et la participation.* Texte adopté lors de la 21e Session plénière de la CPLRE. Strasbourg, 14/10/1986.

<sup>290</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE. *Résolution 1087 (1996) relative aux conséquences de l'accident de Tchernobyl.* Rapporteur : M. Staes (commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux). Adoptée le 26/04/1996, Doc. 7538. Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta96/FRES1087.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>291</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE. *Résolution 1127 (1997) relative aux conséquences de l'accident de Tchernobyl sur la santé.* Adoptée le 24/06/1997. Disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta97/FRES1127.htm> (consulté le 30/10/2010).



---

*xiii. à informer la population des problèmes posés, pour l'environnement et la santé, par les différents systèmes de production d'énergie... »*

---

L'information à diffuser ici dépasse le cadre de l'action de l'État et de son appareil administratif : il s'étend désormais à la situation du cadre de vie de la population et du milieu naturel.

### 3.3.2. TEXTES CONTRAIGNANTS

#### 3.3.2.1. La Convention de Lugano

La Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement<sup>292</sup>, dite convention de Lugano (21 juin 1993), a été construite sur le modèle de la recommandation R(81) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et intègre tous les principes développés dans l'annexe à cette recommandation.

Elle précise que « toute personne aura accès, à sa demande et sans qu'elle soit obligée de faire valoir un intérêt, aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques » (art. 14, 1) – « autorités publiques » s'entend ici comme « toute administration publique [...] au niveau national, régional ou local ayant des responsabilités et étant en possession d'informations relatives à l'environnement, à l'exception des organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs » (art. 13). La convention est par ailleurs étendue aux « organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement » (art. 15).

Le régime d'exceptions au droit d'accès est particulièrement détaillé (art. 14, 2). En effet, le droit d'accès aux documents peut être restreint si la demande risque de porter atteinte :

---

*« – à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, des relations internationales ou au secret de la défense nationale ;*

*– à la sécurité publique ;*

*– à des affaires qui sont ou ont été pendantes devant une juridiction, ou qui font ou ont fait l'objet d'une enquête (y compris d'une enquête disciplinaire), ou qui font l'objet d'une instruction préliminaire ;*

*– au secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle ;*

---

<sup>292</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement : Lugano, 21.VI.1993*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, Service de l'édition et de la documentation, 1993 (Coll. « Traités du Conseil de l'Europe »; 150). Disponible à l'adresse : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/150.htm> (consulté le 30/11/2010).

- 
- à la confidentialité des données et/ou des dossiers personnels ;
  - aux données fournies par un tiers, sans qu'il y soit juridiquement tenu ;  
ou aux données dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement auquel elles se réfèrent ».
- 

De plus, « une demande d'information peut être rejetée lorsqu'elle suppose la communication de données ou de documents inachevés ou de communications internes, ou lorsqu'elle est manifestement abusive ou formulée d'une manière trop générale » (art. 14, 3). Enfin, « l'exploitant<sup>293</sup> peut refuser de fournir des informations lorsque ces dernières sont de nature *incriminatoire* » (art. 16, 6).

Cette dernière disposition atténue la portée de l'article 16 selon lequel « la victime d'un dommage peut [...] demander au tribunal d'ordonner à l'exploitant de lui fournir des informations spécifiques, dans la mesure où c'est nécessaire pour établir l'existence de son droit à réparation aux termes de la présente convention » (art. 16, 1) « et ayant trait essentiellement aux caractéristiques de l'équipement, aux machines utilisées, à la nature et à la concentration de substances dangereuses ou de déchets, ainsi qu'à la nature des organismes génétiquement modifiés ou des micro-organismes » (art. 16, 3).

Il convient de noter que la convention de Lugano propose une définition large de l'environnement, incluant les paysages et les biens culturels (art. 2, 10).

### 3.3.2.2. La Convention d'Århus

La *Convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* a été signée par trente-neuf États européens et par l'Union européenne, le 25 juin 1998, lors de la quatrième conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe ». Elle est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Cette convention, conclue sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, vise à associer les citoyens européens aux politiques environnementales en leur reconnaissant :

- un droit à l'information,
- un droit de participation,
- et, si ces droits ne sont pas respectés, un droit de recours en justice contre les décisions prises.

---

<sup>293</sup> « Exploitant » : « la personne qui exerce le contrôle d'une activité dangereuse » (chap. I, art. 2, 5).

La Convention d'Århus a eu pour conséquence un renforcement du droit d'accès au niveau de l'Union européenne.

*Avant la ratification.* — La directive du 7 juin 1990 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement s'est avérée être un instrument transversal qui a permis des avancées significatives<sup>294</sup>. De même, le 19<sup>e</sup> considérant de la directive dite « Seveso 2 » signale que : « Afin de promouvoir l'accès à l'information en matière d'environnement, le public doit avoir accès aux rapports de sécurité établis par les exploitants, et les personnes susceptibles d'être affectées par un accident majeur doivent disposer d'éléments d'information suffisants pour leur permettre d'agir correctement en pareil cas »<sup>295</sup>.

*Après la ratification.* — Les institutions européennes ont ensuite engagé une vaste réflexion pour la mise en œuvre de la Convention d'Århus : il s'agissait en effet de mettre en conformité le droit communautaire avec la convention. De cette réflexion naissent trois nouvelles directives : la première en 2001 et les deux autres en 2003<sup>296</sup>.

L'Union européenne approuve le 17 février 2005 la Convention d'Århus qu'elle avait signée sept ans plus tôt<sup>297</sup>. Le règlement (CE) n° 1367/2006 du 6 septembre 2006<sup>298</sup> permet l'application des dispositions de la convention aux institutions et organes européens. Et c'est l'aspect le plus original de la Convention d'Århus : elle constitue le premier instrument juridiquement contraignant de cette nature s'appliquant de manière *spécifique* aux institutions européennes. En effet, l'un des trois volets de la convention concerne de façon explicite le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les institutions de l'Union. Ce volet qui fixe les

---

<sup>294</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58.

<sup>295</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 96/82/CE du Conseil du 09/12/1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 010 du 14/01/1997, pp. 13 - 33. [Entrée en vigueur en février 1999.]

<sup>296</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Directive 2001/142/CE du Parlement européen et du Conseil du 27/06/2001 sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 197/30 du 21/07/2001. PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CE et 96/61/CE du Conseil. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 156 du 25/06/2003, p. 17. PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28/01/2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CE. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 41 du 14/02/2003.

<sup>297</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Décision 2005/370/CE du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 124 du 17/05/2005, p. 1.

<sup>298</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 06/09/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 264 du 25/09/2006, pp. 13–19.

conditions et modalités pratiques de l'exercice de ce droit d'accès est d'ailleurs à l'origine de la modification en 2007 du règlement (CE) n° 1049/2001 concernant l'accès aux documents<sup>299</sup>.

## 4. LES SYSTÈMES NATIONAUX D'ACCÈS À L'INFORMATION

Le principe de « transparence des documents administratifs » désigne la possibilité, offerte à tout citoyen, d'accéder aux documents produits ou reçus par une administration. Ce principe fait appel aux notions de *bénéficiaires*, de *champ d'application*, d'*exceptions*, de *procédures* et de *recours*.

Ces notions sont autant de paramètres permettant de moduler le principe de transparence, tant sur le fond que sur la forme : les systèmes nationaux en matière d'accès aux documents reprennent en effet ces différents paramètres en leur donnant une définition plus ou moins large, plus ou moins précise. Ces choix sont généralement le fruit du contexte historique d'apparition et de mise en œuvre du système.

Avant d'analyser les dispositions législatives relatives à l'accès aux documents administratifs, il semble opportun de présenter et de commenter certains des paramètres évoqués.

### 4.1. COMPOSANTES DES SYSTÈMES NATIONAUX D'ACCÈS À L'INFORMATION

L'accès du public aux documents administratifs se fonde sur le principe que *toutes* les informations détenues par l'État *doivent* être accessibles au public<sup>300</sup>. Le public peut donc prétendre accéder aux documents conservés, quelque soit leur forme, par les institutions gouvernementales. La bonne gestion administrative impose à ces dernières d'actualiser les informations dont elles disposent et d'en permettre l'accès, notamment par le biais de registres, de publications ou de sites Internet.

La pratique la plus largement répandue veut que celui qui demande à consulter un document n'ait pas à justifier sa requête. *A contrario*, les institutions sollicitées doivent motiver les refus qu'ils opposent.

Ces mêmes institutions doivent de toute façon répondre aux demandes d'accès en se conformant à des délais précis : généralement entre 15 et 30 jours. Le délai est susceptible d'être prolongé si les documents à examiner sont particulièrement nombreux, ou s'il faut consulter ou informer des tiers avant d'accorder accès aux documents. Quoi qu'il en soit, le demandeur doit

---

<sup>299</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation*, COM(2007)185 final. 18/04/2007. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>300</sup> DARBISHIRE Helen. *Rapport général*. Annexe II des conclusions du séminaire : « Quel accès aux documents Publics ? » (Strasbourg, Palais de l'Europe, 27-29/11/2002). Réf. Sem-AC(2002)009 def, 23/03/2002. Disponible à l'adresse : [http://www.coe.int/tf/projets\\_integres/democratie/02\\_activit%E9s/11\\_acc%E8s\\_aux\\_documents\\_publics/Sem-AC\(2002\)Concl\\_et\\_rapport.asp](http://www.coe.int/tf/projets_integres/democratie/02_activit%E9s/11_acc%E8s_aux_documents_publics/Sem-AC(2002)Concl_et_rapport.asp) (consulté le 30/10/2010). MENDEL Toby. *Liberté d'information : une étude juridique comparative des législations*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : UNESCO, 2008, pp. 30-32.

impérativement être avisé de ce délai supplémentaire *avant* expiration du premier délai : en effet, « le défaut de communication total ou partiel d'un document dans les délais prévus vaut décision de refus de communication »<sup>301</sup>.

Toute décision de rejet contient, d'une part, la justification du rejet et, d'autre part, des indications concernant les recours dont dispose le demandeur pour faire appel de cette décision. Il existe en effet une instance (Médiateur, Commissaire à l'information, Commission d'accès aux documents administratifs) en charge de l'examen de ces recours, qui peut avoir pour objet de contester :

- le refus lui-même,
- des délais de traitement considérés trop longs,
- des coûts de reproduction jugés excessifs,
- la version linguistique dans laquelle le document demandé a été transmis ou un délai de traduction déraisonnable (dans le contexte des institutions européennes),
- la conception et le contenu des registres et instruments de recherche lorsque ceux-ci ne sont pas exhaustifs, *etc.*

## 4.2. QUELLE EST L'OBJET DU DROIT D'ACCÈS : LES DOCUMENTS ET/OU LES INFORMATIONS ?

Selon les pays, le droit s'applique aux documents et/ou aux informations.

Force est de constater que la notion de *droit d'accès aux documents administratifs*, employée dans la sphère francophone, semble aujourd'hui dépassée par l'évolution récente des technologies de l'information. La notion de *droit d'accès à l'information*, qui trouve sa source dans la législation américaine, semble plus en phase avec cette évolution et donc plus pertinente : c'est pour cela que cette notion a été retenue par la plupart des pays qui ont légiféré en matière de droit d'accès.

### 4.2.1. NOTIONS ESSENTIELLES

#### 4.2.1.1. Information

L'*information* est « une notion aux contours imprécis dont la nature est incertaine »<sup>302</sup> : elle se définit comme le fait ou le jugement que l'on porte à la connaissance d'autrui (personne ou

---

<sup>301</sup> CANADA. Loi sur l'accès à l'information [titre complet : Loi visant à compléter la législation canadienne en matière d'accès à l'information relevant de l'administration fédérale]. *Lois et règlements du Canada*, 1985, ch. A-1, paragraphe 10(3). Disponible à l'adresse : <http://lois.justice.gc.ca/fr/A-1/index.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>302</sup> CATALA Pierre. « Ébauche d'une théorie juridique de l'information ». *Recueil Dalloz Sirey*, 1984, 16<sup>e</sup> cahier, Chronique XVII, p. 97. (Repris dans *Le Droit à l'épreuve du numérique*, « Jus ex machina ». Paris : Presses universitaires de France, 1998.). Cf. GALLOUX Jean-Christophe. « Ébauche d'une définition juridique de l'information ». *Recueil Dalloz Sirey*, 1994, 29<sup>e</sup> cahier, Chronique, pp. 229-234.

public) à l'aide de mots, de sons ou d'images<sup>303</sup>. L'information est donc un « élément de connaissance » susceptible d'être représenté à l'aide de conventions pour être conservé, traité ou communiqué<sup>304</sup>. On pourra encore dire qu'elle est le fruit de la communication d'une conception<sup>305</sup> ou convenir, avec Pierre Catala, que « tout message communicable à autrui par un moyen quelconque constitue une information »<sup>306</sup>.

*Information et donnée.* — *Donnée* est souvent employé en tant que synonyme d'information, surtout dans le contexte de la protection de la vie privée. L'utilisation de ce terme, qui renvoie au champ lexical de l'informatique, « traduit le fait que dans les administrations comme dans tous les secteurs de la société, la part du 'papier' va en déclinant au profit des traitements informatiques »<sup>307</sup>.

La nuance entre les notions d'*information* et de *donnée* n'est pas toujours clairement établie. En informatique, si la donnée est considérée comme « un mode parmi d'autres de représentation de l'information, elle en est assurément le mode privilégié pour les bases de données »<sup>308</sup>. En France, deux textes officiels définissent la donnée comme « la représentation d'une information sous une forme conventionnelle destinée à faciliter son traitement »<sup>309</sup> ou, plus simplement, comme « une information formatée pour être traitée par un système informatique »<sup>310</sup>. La notion d'information recouvre quant à elle « tout le signifiant que l'on attache et que l'on peut déduire d'un ensemble de données, de certaines associations entre données »<sup>311</sup>.

Plusieurs textes législatifs considèrent que les termes *donnée* et *information* sont tout à fait synonymes. Ainsi, la circulaire ministérielle française du 14 février 1994 précise que la donnée est « entendue ici au sens large d'information collectée ou produite sur n'importe quel support, pas seulement informatique ». La directive européenne du 24 octobre 1995 relative à la

---

<sup>303</sup> *Le nouveau petit Robert : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Nouv. éd. Paris : Dictionnaires le Robert, 1996.

<sup>304</sup> Arrêté du 22 décembre 1981 relatif à l'enrichissement du vocabulaire de l'informatique. *Journal officiel de la République française*, 17/01/1982, pp. 624-626.

<sup>305</sup> GAUDRAT Philippe. *La Commercialisation de l'information*. Contribution présentée au Colloque « Droit et Télématique », Charleroi, 19-20/04/1991, p. 2. Cité par : DE TERWANGNE Cécile. *Société de l'information et mission publique d'information*. Thèse de doctorat. Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Faculté de Droit, mars 2000, p. 10. Disponible à l'adresse : <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>306</sup> CATALA Pierre. « Ébauche d'une théorie juridique de l'information ». *Recueil Dalloz Sirey*, 1984, 16<sup>e</sup> cahier, Chronique XVII, p. 97 (Repris dans *Le Droit à l'épreuve du numérique*, « Jus ex machina ». Paris : Presses universitaires de France, 1998).

<sup>307</sup> MAISL Herbert. *Le Droit des données publiques*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996 (Coll. « Systèmes »), p. 15.

<sup>308</sup> MONTERO Étienne. *La Responsabilité civile du fait des bases de données*. Namur : Presses universitaires de Namur, 1998 (Coll. « Travaux de la Faculté de droit de Namur » ; 21), p. 30.

<sup>309</sup> Arrêté du 22 décembre 1981 relatif à l'enrichissement du vocabulaire de l'informatique. *Journal officiel de la République française*, 17/01/1982, pp. 624-626.

<sup>310</sup> Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. *Journal officiel de la République française*, 19/02/1994, pp. 2864-2869. Disponible à l'adresse : <http://admi.net/jo/PRMG9400081C.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>311</sup> MIRANDA Serge, BUSTA José-Maria. *L'Art des bases de données : Tome 1, introduction aux bases de données*. 4<sup>e</sup> éd. Paris : Eyrolles, 1990, p. 13.

protection des données à caractère personnel stipule, pour sa part, que par « donnée à caractère personnel » il faut entendre « toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable »<sup>312</sup>.

*Information et document.* — L'*information* est un terme générique qui recouvre à la fois un concept plus large et une unité plus restreinte que le simple *document*. Ainsi, concernant le rapport document/information, la Commission a remarqué « [qu'] assurément un document contient des informations, alors que toute information ne constitue pas un document »<sup>313</sup>.

#### 4.2.1.2. Document

Un document pourrait être défini comme « l'ensemble des informations portées sur un support, et créées ou reçues par une personne physique ou morale dans l'exercice de son activité »<sup>314</sup>. La qualité de document implique donc deux conditions : il doit être enregistré sur un support physique et refléter l'activité d'une personne, ce qui suppose une certaine mise en forme et une certaine cohérence des informations. *A priori*, un document n'est modifiable ni dans la forme, ni dans le fond.

Il convient également de noter que :

- Un document peut exister sous n'importe quel *format* ou *support* : sur papier, sous forme électronique ou sous la forme d'enregistrements audiovisuels.
- Il existe des *limites* à la très large définition du terme « document ». Selon certaines interprétations, les pièces informelles (brouillons, documents préparatoires) ou internes ne sont pas des documents. De plus, les informations enregistrées dans des bases de données ne sont pas considérées comme des documents.
- Lorsqu'il s'agit d'appliquer les *exceptions* au droit d'accès, c'est la notion d'information qui est mise en avant : un document comportant des informations confidentielles est susceptible d'être communiqué, aux conditions (1) que ces informations soient occultées et (2) que le document expurgé ne soit pas vide de sens. Ainsi, les législations nationales relatives au droit d'accès ont généralement prévu un accès partiel aux documents, c'est-

---

<sup>312</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 281, du 23/11/1995, pp. 31-50. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:FR:HTML> (consulté le 30/10/2010).

<sup>313</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. DG XIII-E. *Projet de Livre vert sur l'accès aux informations du secteur public, leur diffusion et leur commercialisation*. 5<sup>e</sup> version, Bruxelles, 02/02/1996, p. 4. [Ce document est resté sous la forme d'un projet jusqu'au Livre vert de 1999, doc. COM(1998)585].

<sup>314</sup> CONSEIL INTERNATIONAL DES ARCHIVES. *ISAD(G) : norme générale et internationale de description archivistique : adoptée par le Comité sur les normes de description, Stockholm, Suède, 19-22 septembre 2000*. 2<sup>e</sup> éd. Ottawa, 2000, p. 11. Disponible à l'adresse : [http://www.ica.org/sites/default/files/isad\\_g\\_2f.pdf](http://www.ica.org/sites/default/files/isad_g_2f.pdf) (consulté le 30/10/2010).

à-dire aux informations contenues dans les documents et dont la divulgation n'enfreindrait pas les dispositions de leur régime d'exceptions.

#### 4.2.1.3. Information publique

Il convient d'abord de définir sur quoi se fonde le « caractère public » d'une information. En effet, le terme « public » peut recouvrir plusieurs significations qui sont sources d'ambiguïtés (origine publique, appartenance au domaine public, accessibilité/publicité dont une information fait l'objet auprès du public).

Remarquons que le caractère public d'une information n'implique pas que cette même information ait vocation à faire l'objet d'une publicité : nombre d'informations publiques (c'est-à-dire détenues par la puissance publique) sont couvertes par une obligation légale de secret.

La circulaire française de 1994 relative à la diffusion des données publiques stipule que par « *publique* il faut entendre une donnée collectée ou produite, dans le cadre de sa mission, par un service public, sur fonds publics »<sup>315</sup>. Le choix des épithètes « collectée » et « produite » risque de conduire à une interprétation réductrice qui n'intégrerait pas les informations reçues ou déposées (et non pas *volontairement* collectées).

Nombre de textes font davantage référence aux informations *détenues* par le secteur public qui permet d'englober à la fois l'information volontairement collectée, de même que celle reçue ou déposée. Ainsi, les instructions du *Department of Trade and Industry* britannique – qui constituent le premier texte en Europe sur la commercialisation des informations publiques – fait référence aux « government-held tradable information »<sup>316</sup>. La recommandation R(81) 19 du Conseil de l'Europe<sup>317</sup> (de même que les nombreuses dispositions nationales qu'elle a inspirées) se réfère expressément aux informations détenues par les autorités publiques. L'article 1<sup>er</sup> de la directive 90/313/CEE du 07/06/1990 stipule qu'elle « vise à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques »<sup>318</sup>.

Cette dernière approche permet d'englober :

- les informations issues de l'activité propre des organes publics,

---

<sup>315</sup> Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. *Journal officiel de la République française*, 19/02/1994, pp. 2864-2869. Disponible à l'adresse : <http://admi.net/jo/PRMG9400081C.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>316</sup> DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. *Government Held Tradable Information: Guidelines for Government Departments in Dealing with the Private Sector*. London, 1986.

<sup>317</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. *Recommandation n° R(81) 19 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques*. Adoptée le 25/11/1981. Disponible à l'adresse :

[http://www.coe.int/t/f/affaires\\_juridiques/coop%E9ration\\_juridique/droit\\_et\\_justice\\_administratifs/Textes\\_&\\_documents/Conv\\_Rec\\_Res/Rec%20R\(81\)19.asp](http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/droit_et_justice_administratifs/Textes_&_documents/Conv_Rec_Res/Rec%20R(81)19.asp) (consulté le 30/10/2010).

<sup>318</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58.



- celles fournies par le secteur privé pour permettre à ces organes d'exécuter leurs missions ou pour les assister dans leurs tâches.

Cependant, le concept même de « détention » de l'information peut sembler obsolète dans le contexte d'une administration qui tend à devenir une « e-administration » et à évoluer de plus en plus dans un environnement électronique en réseau. En effet, comment identifier précisément le détenteur de l'information lorsque celle-ci est constituée d'éléments variés qui sont stockés en des endroits différents et combinés virtuellement par un traitement automatisé ?

Cette interrogation a été soulevée en Suède dans le cadre d'une réflexion sur l'accès aux documents détenus par les autorités publiques : « *The right of access comprises only documents that are being kept by a public authority. According to valid law to 'keep' means to have electronic access. In addition, official documents must also either have been drawn up by a public authority itself or have been available to it by a third party. The question now arises of whether and to what extent information on the network – a database for example – should be considered to have been made available to public authority by a third party* »<sup>319</sup>.

Cette même interrogation s'est posée dans le contexte communautaire. En effet, le premier régime d'accès aux documents (le Code de 1993) se limite aux seuls documents élaborés par les institutions. En revanche, quelques années plus tard, le *Livre vert* de la Commission « sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information » affirme : « *il semble ainsi important que les citoyens européens aient un droit d'accès non seulement aux documents détenus par les institutions mais également à l'information relative à l'Union, au sens le plus large, disponible dans les États membres* »<sup>320</sup>.

Ainsi, en matière de définition de l'information publique, on préfère substituer au critère de *détention* de l'information celui du *contrôle* exercé par le secteur public sur l'information qu'il produit ou qui est mise à sa disposition dans le cadre de ses activités publiques. Le terme « contrôle » s'entend ici comme la maîtrise de l'information : il s'agit d'un pouvoir d'action véritable sur l'information et non pas un simple pouvoir de vérification<sup>321</sup>.

---

<sup>319</sup> SEIPEL Peter. « Public access to public sector-held information and dissemination policy: The Swedish experience ». Dans *Access to Public Information: A Key to Commercial Growth and Electronic Democracy (Proceedings of the Stockholm Conference organized by the European Commission, Stockholm, 27-28 June 1996)*, p.10.

<sup>320</sup> COMMISSION EUROPEENNE. *L'information émanant du secteur public : une ressource clef pour l'Europe : Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information*, COM(1998)585, 20/01/1999. Disponible à l'adresse : [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp\\_fr.pdf](ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>321</sup> DE TERWANGNE Cécile. *Société de l'information et mission publique d'information*. Thèse de doctorat. Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Faculté de Droit, mars 2000, pp. 11-12. Disponible à l'adresse : <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf> (consulté le 30/10/2010).

#### 4.2.1.4. Autorités publiques et secteur public

La définition du *secteur public* varie d'un État membre à l'autre. Législations et débats concernant l'accès à l'information ont permis de distinguer au moins trois approches possibles<sup>322</sup> :

- *l'approche fonctionnelle*, dans laquelle le secteur public est défini par le droit administratif comme les organismes auxquels le droit confère explicitement l'autorité de l'État ou l'exécution de tâches de service public ;
- *l'approche institutionnelle*, qui énumère explicitement les organismes inclus dans le champ d'application d'une loi spécifique (ministères, collectivités locales, tribunaux, organes législatifs) ;
- *l'approche financière*, dans laquelle le secteur public inclut tous les organismes essentiellement financés par des fonds publics (c'est-à-dire ne fonctionnant pas selon les règles normales du marché).

Quelle que soit l'approche méthodologique retenue pour la définition du secteur public, l'information des autorités aussi bien centrales, régionales que locales devra être prise en considération.

Dans tous les cas, les entreprises dont le capital appartient au secteur public et qui opèrent dans des conditions de marché en étant soumises au droit privé et commercial, ne sont pas toujours entendues comme couvertes par l'une ou l'autre de ces définitions.

*Une définition générale.* — On pourrait définir les « autorités publiques » comme les institutions gérées par les pouvoirs publics, au niveau fédéral, national ou local. Elles peuvent (ou devraient) englober toutes les activités (y compris la défense nationale et la sécurité publique<sup>323</sup>) et tous les échelons de l'appareil d'État – notamment les collectivités territoriales, les organes législatifs et les autorités judiciaires<sup>324</sup>, les organismes institués en vertu d'un mandat légal, certaines entreprises publiques,<sup>325</sup> les organisations non administratives (« ou quasi-ONG »), les instances

---

<sup>322</sup> COMMISSION EUROPEENNE. *L'information émanant du secteur public : une ressource clef pour l'Europe : Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information*, COM(1998)585, 20/01/1999, p.11. Disponible à l'adresse : [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp\\_fr.pdf](http://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>323</sup> BANISAR David. *Freedom of Information around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. [London :] Privacy International, 20/09/2006. Disponible à l'adresse : <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>324</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. *Recommandation Rec(2002)2 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics*. Adoptée le 21/02/2002. Disponible à l'adresse : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=262125&Site=CM> et [http://www.coe.int/T/E/Human\\_rights/rec\(2002\)2\\_fre.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_fre.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>325</sup> Cf. paragraphe précédent.

judiciaires et les sociétés privées assurant des services d'intérêt public (entretien de la voirie, exploitation des réseaux ferrés)<sup>326</sup>.

En somme, les termes « autorités/organismes publics » se rapporteraient davantage au caractère « public » ou « d'intérêt public » du service rendu par l'autorité/organisme en question. En se référant à cette définition, il serait possible d'y inclure les firmes et les organisations détentrices d'informations dont la divulgation mettrait en péril la sécurité publique, par exemple dans le domaine de l'environnement ou de la santé. Certaines instances intergouvernementales seraient également susceptibles de rentrer dans ce cadre.

### 4.3. LES EXCEPTIONS OU COMMENT PROTÉGER LES INTÉRÊTS LÉGITIMES

S'il est légitime de rendre publics *la plupart* des documents administratifs, il est tout aussi légitime de maintenir au secret certains autres. À cet égard, l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (repris dans les articles 8 à 10 de la Convention européenne) précise que les restrictions sont « des mesures nécessaires dans une société démocratique »<sup>327</sup>.

La notion « d'intérêt public » qui préside à la définition des exceptions est sans cesse réévaluée – ces réévaluations faisant parfois basculer des catégories entières de documents dans le secret. Ainsi, les attentats terroristes qui ont marqué la décennie 2000 (New York et Washington, 2001 ; Madrid, 2004 ; Londres, 2005) ont eu pour conséquence de limiter l'accès aux documents relatifs à la sécurité publique.

#### 4.3.1. LES EXCEPTIONS TRADITIONNELLES

Les dispositions des différents régimes nationaux fixant les exceptions du droit d'accès présentent certaines constantes. Généralement, elles défendent l'accès aux documents et informations confidentiels :

- relevant des fonctions régaliennes de l'État,
- relatifs aux processus de prise de décision,
- fournis par d'autres pouvoirs publics ou par des tiers à l'État mais ne lui appartenant pas.

Cette dernière catégorie concerne les intérêts des « tiers ». Les exceptions correspondantes visent à protéger la relation avec ces autres pouvoirs publics ou tiers et sont couvertes par les

---

<sup>326</sup> HUSSAIN Abid. *Rapport du Rapporteur spécial, M. Abid Hussain, sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression : présenté conformément à la résolution 1999/36 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies*. Réf. E/CN.4/2000/63, 18 janvier 2000. Disponible à l'adresse : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/102/60/PDF/G0010260.pdf?OpenElement> (consulté le 30/10/2010).

<sup>327</sup> LECLERC Henri. « Quelles limites au droit d'accès ? ». Dans INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (IFSA) et COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS (CADA). *Transparence et secret : colloque pour le XXV<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs (Paris, 16-17 octobre 2003)*. Paris : La Documentation française, août 2004, p. 193.

dispositions légales protégeant les données à caractère personnel, les informations scientifiques ou techniques, les secrets industriels, les renseignements commerciaux et financiers livrés par des tiers. Dans ces cas précis, l'information est considérée comme *appartenant* aux tiers (autre gouvernement, personne physique ou personne morale) qui la procurent à l'État : ce dernier n'est que *dépositaire* de cette information, comme on serait dépositaire d'un secret<sup>328</sup>.

#### 4.3.1.1. Documents ou informations relevant des fonctions régaliennes de l'État

En premier lieu, les textes en vigueur reconnaissent systématiquement l'intérêt de limiter l'accès aux documents relatifs aux affaires internationales (secret diplomatique), à la défense nationale<sup>329</sup>, à la sécurité publique, à la bonne marche de la justice et à la politique financière et monétaire des gouvernements.

#### 4.3.1.2. Documents ou informations relatifs aux processus de prise de décision

Une certaine confidentialité est assurée concernant le processus de décision au sein du gouvernement : la parole se doit d'être libre pour encourager des confrontations d'idées constructives et permettre l'échange de données ou de statistiques « sensibles ». Le secret des délibérations de certaines autorités publiques est souvent évoqué « afin d'assurer la franchise des communications, nécessaire à la prise des décisions éclairées ». C'est le concept anglo-saxon de « space to think » que le Médiateur européen a défini dans un courrier adressé à Nicole Fontaine : « *Whilst the institutions need "space to think", the relevant results of their thinking should be publicly available, at least when a final decision has been made* »<sup>330</sup>.

Il convient de noter que cette justification porte à controverse. Certes, il sera difficile de s'opposer à l'idée de protéger des renseignements qui, s'ils étaient divulgués, mettraient en péril la capacité d'un pays à combattre, par exemple, le crime organisé. En revanche, la possibilité de permettre à un gouvernement et à son appareil administratif de voiler de mystère tout ou partie de son processus de prise de décision est contraire à l'esprit du temps, favorable à une transparence accrue.

#### 4.3.1.3. Documents et informations fournis par des tiers à l'État mais ne lui appartenant pas

L'État recueille de précieuses informations fournies par des personnes physiques ou morales, soit de façon libre, soit sous la contrainte.

---

<sup>328</sup> BENNETT Colin J. *Mondialisation et régimes d'accès à l'information* [ressource électronique]. (Canada. Groupe d'étude de l'accès à l'information) Rapport 3, [Ottawa] : Groupe d'étude de l'accès à l'information, août 2001. Disponible à l'adresse : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-globalisation1-f.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>329</sup> GUILLAUME Marc. « Secrets régaliens : le cas du secret défense ». Dans INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES ; COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. *Transparence et secret : colloque pour le XXV<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs* (Paris, 16-17 octobre 2003). Paris : La Documentation française, août 2004, pp. 205-213.

<sup>330</sup> SÖDERMAN Jacob. [Courrier adressé à Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen, en réponse à une lettre datée du 03/03/2000 et adressée par Romano Prodi, président de la Commission européenne, à Nicole Fontaine]. Strasbourg, 14/03/2000. Disponible sur le site de *Statewatch* : [http://www.statewatch.org/Sodermanrefr.htm#N\\_1](http://www.statewatch.org/Sodermanrefr.htm#N_1) (consulté le 30/10/2010).

Dans le cas des révélations faites par une personne physique, il importe de garder secrets non seulement les documents et les données transmises, mais également de sauvegarder la relation de confiance qui a été établie avec le tiers – voire de protéger son intégrité physique. En effet, l'État doit se comporter en interlocuteur fiable et discret pour continuer à susciter des aveux et des révélations spontanés. Les dispositions législatives et réglementaires fondant cette exception se réfèrent au droit de chaque individu de contrôler – ou du moins de restreindre – la divulgation des renseignements personnels le concernant.

Dans le cas d'informations transmises par une banque ou une entreprise, l'exception se justifie par les enjeux financiers et commerciaux susceptibles d'être mis en péril par la divulgation de ces informations (atteinte à la concurrence, au secret bancaire, aux secrets de fabrique, etc.)

Dans le cas d'informations transmises par un avocat ou un médecin, l'exception se justifie par la pratique très ancienne du secret professionnel qui s'applique traditionnellement à certaines professions libérales.

#### **4.3.1.4. Documents ou informations fournis par d'autres pouvoirs publics**

Les pouvoirs publics communiquent entre eux et échangent des informations de type confidentiel : il en va ainsi pour certains documents rassemblés ou transmis par les préfetures (au niveau local) ou par des gouvernements étrangers. Il importe encore une fois de protéger et de renforcer le lien de confiance qui a été établi avec la source.

Ainsi, les renseignements fournis à titre confidentiel par un gouvernement étranger sont protégés par une exception : il est tenu pour acquis que leur communication à des tiers porterait atteinte aux relations de confiance établies avec le gouvernement en question. Ici, l'exception s'applique davantage à la source, à la relation établie avec cette dernière et aux conditions de transmission des renseignements qu'aux renseignements eux-mêmes.

#### **4.3.2. EXCEPTIONS DE CATÉGORIE ET EXCEPTIONS FONDÉES SUR LE PRÉJUDICE**

Les exceptions au droit d'accès aux documents officiels sont de deux ordres. Certaines s'appliquent si les documents relèvent de *catégories* d'exceptions prédéfinies. Pour d'autres, il faut pouvoir justifier de la probabilité d'un *préjudice* en cas de divulgation des documents.<sup>331</sup>

---

<sup>331</sup> PHILLIPSON Gavin, FENWICK Helen. *Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Cavendish, 2003, pp. 654-656. BUGDAHN Sonja. « Does the EU Stifle Voluntary Policy Transfer? A study of the Introduction of Freedom of Information in Portugal and Ireland ». *Public Administration*, vol. 85, n° 1, mars 2007, pp. 123-142.

#### 4.3.2.1. Exceptions de catégorie

Pour justifier d'une exception de catégorie, il est nécessaire et suffisant que les données contenues dans un document appartiennent à une catégorie prédéfinie d'exceptions, et cela sans prendre en considération les conséquences probables d'une éventuelle divulgation : on présuppose en effet que les données en question sont par essence « délicates » ou « sensibles » et que leur révélation entraînerait inmanquablement un préjudice.

Les exceptions de catégorie s'appliquent également aux renseignements (1) qui ont déjà été classifiés ou (2) qui sont déjà protégés par d'autres dispositions en interdisant la divulgation.

#### 4.3.2.2. Exceptions fondées sur le préjudice

Les exceptions « fondées sur le préjudice » sont justifiées par une analyse préalable des risques. Cette analyse préalable est connue sous l'expression « test du préjudice » (en anglais *harm test*) : celle-ci est mise en œuvre lorsqu'une administration souhaite (1) évaluer les dommages susceptibles d'être occasionnés par son action et (2) s'assurer de ne pas contrevenir aux dispositions légales et réglementaires en vigueur et de ne pas ainsi mettre en danger un intérêt protégé par la loi<sup>332</sup>.

La démarche de l'administration consiste donc à examiner si la divulgation d'une information est susceptible de causer un préjudice, de façon à étayer concrètement et solidement un éventuel refus de communication : en effet, en cas de recours juridique de la part du demandeur, ce sera à l'administration d'apporter la preuve d'un risque de préjudice auprès du juge administratif. Ce dernier sera alors non seulement juge de l'application du *droit*, mais également juge des *faits* qui lui seront soumis et confirmera – ou pas – les conclusions du *harm test*.

En Suède et en Finlande, la plupart des clauses relatives au secret ne présentent pas un caractère absolu et il revient à l'administration de procéder à des tests de préjudice : préjudice *direct* (positif) ou *contraire* (négatif). Dans les différentes législations nationales, les dispositions prévoyant ces exceptions fondées sur le préjudice évoquent un « risque vraisemblable » ou « probable », sans toutefois faire de distinction entre causalités directe et indirecte.

---

<sup>332</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. SECÉTARIAT GÉNÉRAL. DIRECTION B. *Analyse comparative des législations des États membres et des pays candidats en matière d'accès aux documents*. Document non numéroté, Bruxelles, 01/07/2003, p. 7. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/compa.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa.pdf) (consulté le 30/10/2010).

#### 4.3.3. EXCEPTIONS OBLIGATOIRES ET DISCRÉTIONNAIRES : RECOURS AU CONCEPT DE PRIMAUTÉ DE L'INTÉRÊT PUBLIC

Dans certaines législations, une institution peut être tenue d'appliquer une exception (*exceptions obligatoires*) ou peut disposer d'une certaine latitude quant au recours à l'exception, ce choix étant laissé à sa discrétion (*exceptions discrétionnaires*)<sup>333</sup>.

Il convient de noter qu'il n'existe pas de lien entre les exceptions décrites sous le titre 4.3.2 et l'obligation qui est faite à une institution d'appliquer une exception.

Dans les cas *des exceptions discrétionnaires*, l'institution n'est pas tenue d'invoquer l'exception, car des situations existent où il n'est finalement ni nécessaire ni souhaitable d'appliquer une exception. L'examen des pratiques administratives ne permet pas de préciser nettement les critères qui rentrent en ligne de compte lorsqu'une institution décide d'user ou non de son pouvoir discrétionnaire pour divulguer un document.

En effet, il n'y a que deux cas précis où l'institution a obligation absolue de faire valoir l'exception :

- lorsque les documents ou informations proviennent de tiers (notamment d'un État étranger),
- lorsque la divulgation de documents ou d'informations est restreinte ou interdite par d'autres dispositions légales – le droit d'accès aux documents étant subordonné à celles-ci.

Certaines législations nationales prévoient expressément la mise en balance des motifs justifiant la communication des documents avec ceux justifiant l'application de l'exception. Le test dit de « mise en balance des intérêts » consiste à peser deux valeurs contraires : l'intérêt d'une communication contre l'intérêt d'une non-communication. Selon ces dispositions, c'est à l'institution gouvernementale qu'il revient de conduire cette évaluation<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. Document de travail n° 2 sur le rapport annuel 2006 sur l'accès aux documents de l'UE (article 17 du règlement (CE) n° 1049/2001 et article 97 p. 7 du règlement du PE). Rapporteur : Marco Cappato. Réf. PE400.322v01-00, DT\702146FR, 15/01/2008, p. 6. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/702/702146/702146fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/702/702146/702146fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>334</sup> McISAAC Barbara. *Nature et structure des dispositions d'exemption et recours au concept de primauté de l'intérêt public* [ressource électronique]. (Canada. Groupe d'étude de l'accès à l'information) Rapport 17, [Ottawa] : Groupe d'étude de l'accès à l'information, septembre 2001. Disponible à l'adresse : <http://www.atirf-geai.gc.ca/paper-nature1-f.html> (consulté le 30/10/2010). SOUTH AFRICA. PARLIAMENTARY MONITORING GROUP. *Open Democracy Bill [B 67-98]: Public Interest Override Comparison With Freedom of Information Legislation of Other Jurisdictions (OPD94)*. Disponible à l'adresse : <http://www.pmg.org.za/odb/OPD94Override991215.htm> (consulté le 30/10/2010).

Dans certaines situations, le préjudice éventuellement causé à un intérêt particulier doit encore être rapproché d'un intérêt contraire : le test de préjudice et le test de mise en balance des intérêts sont alors combinés. Ainsi dans les régimes anglais et irlandais : « *The first is to check that the decision on whether or not to disclose, resulting from the substantial harm test "is not itself perverse"—would a decision not to disclose information itself result in substantial harm to public safety, the environment, or a third party? Public authorities then must ensure that the decision is in line with the overall purpose of the Act, to encourage government to be more open and accountable, or if not, that there is a clear and justifiable reason for it; and, finally, that the decision is consistent with other relevant legislation* »<sup>335</sup>.

## 5. LES ORIGINES DE L'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS : LES SYSTÈMES SUÉDOIS ET AMÉRICAINS

Le droit du citoyen de s'informer sur l'action de l'État a été introduit relativement tardivement. Cependant, dans un nombre croissant de pays, ce droit de regard est maintenant assuré par des dispositions constitutionnelles ou des règles de droit ordinaire : c'est en effet une tendance internationale que de vouloir définir et réglementer le droit d'accès à l'information. D'autant que, à l'ère numérique, l'information s'est imposée comme un véritable enjeu démocratique<sup>336</sup>.

À l'origine des régimes actuels d'accès du public aux documents détenus par les autorités étatiques, nous trouvons deux nations bien différentes : la Suède et les États-Unis. Ces deux pays ont en effet en commun de pouvoir se prévaloir d'une tradition et d'une législation ancienne en ce domaine :

- la Suède a promulgué sa première loi en la matière en 1766,
- les États-Unis ont adopté leur *Freedom of Information Act* en 1966.

La loi de 1766 a le mérite d'avoir été pionnière et d'avoir été appliquée pendant plus de deux siècles par les autorités suédoises, et ce dans des contextes politiques différents. Bien que difficilement exportable en dehors de la sphère scandinave, l'exemple suédois constitue le fondement de plusieurs initiatives nationales ou émanant d'organisations internationales et

---

<sup>335</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Secrétariat général. Direction B. *Analyse comparative des législations des États membres et des pays candidats en matière d'accès aux documents*. Document non numéroté, Bruxelles, 01/07/2003, pp. 10-11, 14. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/compa.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa.pdf) (consulté le 30/10/2010). ROYAUME-UNI. CHAMBRE DES COMMUNES, PUBLIC ADMINISTRATION COMMITTEE. *Third Report (The Public Interest Test)*, Session 1997-98 [sur le livre blanc « Your Right to Know: the Government's Proposals for a Freedom of Information Act »], § 74-82.

<sup>336</sup> NIKOLTCHEV Susanne. « L'accès aux informations relatives aux activités de l'État, en particulier du point de vue des médias ». *Iris plus*, n° 2005-02, Strasbourg : Observatoire européen de l'audiovisuel, 2005, p. 1. Disponible à l'adresse : [http://www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus2\\_2005.pdf](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2005.pdf) (consulté le 30/10/2010).



supranationales. Ainsi, cette longue tradition de transparence suédoise a joué un rôle essentiel lors du débat sur la transparence au sein des institutions de l'Union européenne.

Le *Freedom of Information Act* (FOIA) américain est l'autre modèle de législation concernant le droit de l'information. Il s'est largement diffusé à travers le monde, notamment grâce au poids politique des États-Unis.

## 5.1. LE RÉGIME D'ACCÈS AUX DOCUMENTS EN SUÈDE

Le système d'accès aux documents en Suède présente plusieurs caractéristiques fondamentales<sup>337</sup>.

La Suède est le seul pays au monde où le droit d'accès aux documents gouvernementaux est un *droit constitutionnel* depuis un demi-siècle : ce principe est en effet inclut depuis 1949 dans l'une des quatre lois qui forment la Constitution suédoise.

L'accès aux documents est un *droit relatif* : les exceptions au principe d'accès sont prévues par la Constitution. La pratique d'évaluation des risques (*harm test*) est appliquée de façon systématique lorsqu'un document est demandé<sup>338</sup>.

De plus, une *législation précise* détaille les cas où le secret l'emporte sur le principe général d'accès. Contrairement à une idée reçue, la transparence suédoise ne s'applique pas à la totalité des documents administratifs. (La loi sur le secret de 1980 comporte plus de 300 articles !) Cependant, cette même législation *restreint le pouvoir d'appréciation* des autorités administratives : ces dernières doivent faire référence à une disposition précise de la loi sur le secret pour refuser la communication d'un document.

Le régime suédois *repose sur la notion d'accès aux documents* et non pas sur la notion d'accès à l'information. Ainsi seuls les « documents officiels » sont visés par le droit d'accès : les documents préparatoires ou inachevés ne sont donc ni publics, ni consultables.

Le régime suédois dans son ensemble est soumis à un *contrôle juridictionnel efficace*. L'application des dispositions constitutionnelles et de la loi sur le secret relèvent plus particulièrement du contrôle du médiateur.

---

<sup>337</sup> ÖBERG Ulf. « L'exemple suédois ». Dans INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES ; COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. *Transparence et secret : colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, [16-17 octobre 2003, Paris]*. Paris : La Documentation française, 2004, pp. 138-139.

<sup>338</sup> SWEDEN. MINISTRY OF JUSTICE. *Public Access to Information and Secrecy Act : Information concerning Public Access to Information and Secrecy Legislation, etc.* Rev. ed. Stockholm : Ministry of Justice Regeringskansliet, 2009, pp. 21-22 et 28-30. Accessible au portail du gouvernement suédois : <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf> (consulté le 30/10/2010).

## 5.2. LE RÉGIME D'ACCÈS AUX DOCUMENTS AUX ÉTATS-UNIS

Le régime américain d'accès aux informations détenues par le gouvernement fédéral se fonde sur la loi relative au libre accès à l'information (*Freedom of Information Act*, FOIA) adoptée par le Congrès en 1966<sup>339</sup>. Grâce à ce texte, les États-Unis ont été l'un des premiers pays au monde (après la Suède et la Finlande) à offrir aux personnes physiques et morales un instrument légal pour accéder aux informations gouvernementales – des lois similaires ayant été ensuite adoptées par les différents États américains.

### 5.2.1. LE DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DU DROIT D'ACCÈS AUX INFORMATIONS DU GOUVERNEMENT AUX ÉTATS-UNIS

L'émergence de ce droit d'information est certes liée au contexte particulier qui a prévalu aux États-Unis après la Deuxième Guerre mondiale<sup>340</sup>.

Toutefois, le droit à l'information, abordé sous l'angle de la liberté de la presse, est déjà bien enraciné dans l'Amérique du XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>341</sup>. La liberté de la presse se présente alors comme un corollaire indispensable du libéralisme économique : l'État s'abstient de toute intervention et laisse les individus s'épanouir et s'exprimer librement<sup>342</sup>. Ce principe est l'un des fondements idéologiques de la presse américaine, dont le rôle dans l'instauration du droit d'accès aux documents du gouvernement fut primordial.

Certains auteurs avancent que le droit à l'information est établi par le Premier Amendement à la Constitution américaine : « *As a general position if democracy is to work, there can be no holding back of information; otherwise ultimate decision making by the people to whom that function is committed, becomes impossible. Whether or not such a guarantee of the right to know is the sole*

---

<sup>339</sup> United States Code, Title 5, Section 552 (P.L. 90-23, 90th Congress, H.R. 5357, June 1967). Text of Freedom of Information Act (before codification), 80 Stat. 250 (P.L. 89-487, 89<sup>th</sup> Congress, S. 1160, July 4, 1966) : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB194/Document%2034.pdf> (consulté le 30/10/2010). Une version amendée de l'Acte (*Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings*) est disponible sur l'adresse: <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf> ainsi qu'à l'adresse: <http://www.law.cornell.edu/uscode/5/552.html> (consultées le 30/10/2010).

<sup>340</sup> HAMMITT Harry A. « The Legislative Foundation of Information Access Policy: Balancing Access against Privacy and Confidentiality ». Dans GARSON David G. (ed.). *Handbook of Public Information Systems*. New York: Marcel Dekker, 2000 (Coll. « Public Administration and Public Policy »; 77), pp. 27-39.

<sup>341</sup> BALLE Francis. *Médias et société*. 2<sup>e</sup> éd., Paris : Montchrestien, 1980 (Coll « Collection Université nouvelle »), p. 195. Pour une revue générale sur les fondements historiques de la liberté d'expression aux États-Unis : DAVIS Charles N., SPLICHAL Sigman L. (eds). *Access Denied: Freedom of Information in the Information Age*. Ames: Iowa State University Press, 2000. MEHRA Achal. *Free Flow of Information: A New Paradigm*. New York ; London: Greenwood Press, 1986. TRUDEL Pierre et al. *Le droit à l'information : émergence, reconnaissance et mise en œuvre*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1981. KILLIAN Johnny H., COSTELLO George A., THOMAS Kenneth R. (dir.). *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation: Analysis of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 28, 2002*. Senate Document No. 108-17. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2004, pp. 1076-1086.

<sup>342</sup> TERROU Fernand. *L'information*. 3<sup>e</sup> éd. Paris : Presses universitaires de France, 1968 (Coll. « Que sais-je? » ; 1000), p. 45.

*purpose of the First Amendment, it is surely a main element of that provision and should be recognized as such* »<sup>343</sup>.

Cependant, la Cour suprême américaine rejette cette assertion de façon très explicite dans l'une de ses décisions : « *The First Amendment does not guarantee a right of access to sources of information within government control* »<sup>344</sup>.

Malgré la *Virginia's Bill of Rights* et la *Bill of Rights* de 1789<sup>345</sup>, les États-Unis n'adoptent ni dispositions constitutionnelles, ni textes législatifs garantissant le droit d'accès à l'information gouvernementale. Ainsi, de 1789 à 1958, c'est en fait le *Housekeeping Statute* qui régit la gestion des documents administratifs. Ce règlement voulu par George Washington permet aux dirigeants des agences gouvernementales de prendre toutes les mesures nécessaires à la bonne gestion de leurs documents<sup>346</sup>.

Le *Housekeeping Statute* est ensuite utilisé comme base légale pour restreindre l'accès aux documents gouvernementaux dans les premières années de la Guerre froide – cette dernière débutant avec le discours historique de Winston Churchill (5 mars 1946, Westminster College, Fulton, Missouri). Cette période, marquée par les affaires Hiss et Rosenberg<sup>347</sup> et par les enquêtes du sénateur McCarthy, voit un net recul des droits civils mis à mal par l'intérêt supérieur de la sécurité nationale.

Il est alors capital de protéger l'État fédéral et les informations qu'il détient contre la menace de la « Terreur rouge » (*Red Scare*) en appliquant le principe : « when in doubt, classify »<sup>348</sup>. C'est en 1951, dans un contexte de paranoïa collective, que le président Truman émet un décret (*Executive Order 10290*) autorisant toutes les instances fédérales à classer les informations gouvernementales comme étant confidentielles et d'en restreindre ainsi l'accès.

La conséquence est une opacité administrative renforcée que la presse ne tarde pas à dénoncer. Confrontée à une inaccessibilité accrue et injustifiée, elle se révolte contre ce qu'elle qualifie d'*overclassification*, de véritable « rideau de papier ». Les journalistes venus témoigner en 1956 auprès du *Special Subcommittee on Government Information* (ou sous-commission Moss)

---

<sup>343</sup> EMERSON Thomas I. « Legal Foundations of the Right to Know ». *Washington University Law Quarterly*, 1976, n° 1, p. 13. Le Premier Amendement à la Constitution des États-Unis d'Amérique est disponible à l'adresse : <http://www.gpoaccess.gov/constitution/pdf2002/019.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>344</sup> *U.S. Supreme Court, Houchins v. KQED, Inc.*, 438 U.S. 1 (1978), No. 76-1310 (Argued November 29, 1977, Decided June 26, 1978). Disponible à l'adresse : <http://supreme.justia.com/us/438/1/> (consulté le 30/10/2010).

<sup>345</sup> VEIDT Helen E., BOWLING Kenneth R., BANGS BICKFORD Charlene (eds). *Creating the Bill of Rights: The Documentary Record from the First Federal Congress*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991.

<sup>346</sup> « The head of each department is authorized to prescribe regulations, not inconsistent with law, for [...] the custody, use and preservation of the records, papers and property appertaining to it. » (UNITED STATES. *Revised Statutes*. Amending Section 161, U. S. Comp. St. 1901, p. 80).

<sup>347</sup> TOINET Marie-France. *La chasse aux sorcières : le Maccarthysme (1947-1957)*. Bruxelles : Complexe, 1995 (Coll. « La mémoire du siècle » ; 32), pp. 102-104.

<sup>348</sup> LADD Bruce. *Crisis in Credibility*. [New York :] New American Library [1968].

évoquent : « *a paper curtain [behind which] lies an attitude novel to democratic government—an attitude which says that we, the officials, not you, the people, will determine how much you are to be told about your own Government* »<sup>349</sup>.

En 1950, l'Association des éditeurs de quotidiens américains (American Society of Newspaper Editors, ASNE) demande au Freedom of Information Committee, l'une de ses instances, d'attaquer cette « pratique antidémocratique » que constitue la rétention de l'information par les autorités fédérales<sup>350</sup>. Le président de cette commission déclare en effet qu'à l'époque « une guérilla incessante, à l'échelle de la nation, était en train d'être menée contre le droit d'accès à l'information publique »<sup>351</sup>. Pour la presse américaine, ce droit d'accès est à la fois un instrument de travail essentiel, mais également un moyen de s'imposer dans le paysage politique.

En 1953, dans son décret *Executive Order 10501* (« *Safeguarding Official Information in the Interests of the Defense of the United States* »), le président Eisenhower limite de façon drastique le nombre d'instances fédérales habilitées à classer les documents. Il maintient cependant les niveaux de classification *Top secret*, *Secret* et *Confidential*, mais élimine le niveau le plus faible (*Restricted*) que le procureur général des États-Unis de l'époque, Herbert Brownell Jr., qualifie de « gigantesque et indésirable fourre-tout »<sup>352</sup>.

En 1955<sup>353</sup>, les Démocrates contrôlent le Congrès et créent, par la suite, le *Special Subcommittee on Government Information* au sein de la Chambre des représentants. Cette sous-commission, présidée par John E. Moss, un Démocrate jeune et enthousiaste, est animée à la fois par l'intérêt du Congrès tout entier d'affirmer son pouvoir face à l'exécutif fédéral et par l'intérêt particulier des Démocrates qui souhaitent exploiter politiquement l'opacité administrative. La sous-commission Moss soutient donc le renforcement du contrôle du Congrès sur l'appareil administratif – ses travaux s'étendant sur une dizaine d'années.

En 1958, le Congrès amende le *Housekeeping Statute*, la rétention d'information vis-à-vis du public n'étant plus autorisée, comme en témoigne ce paragraphe explicite : « *The Head of an Executive department or military department may prescribe regulations for the government of his department, the conduct of its employees, the distribution and performance of its business, and the custody, use, and preservation of its records, papers, and property. This section does not*

---

<sup>349</sup> NIMMO Dan D. *Newsgathering in Washington: A Study in Political Communication*. New York: Atherton Press, 1964 (Coll. « The American Political Science Association series »), p. 173-174.

<sup>350</sup> PICKERELL Albert G. « Secrecy and the Access to Administrative Records ». *California Law Review*, vol. 44, n° 2, mai 1956, p. 305.

<sup>351</sup> POPE, James S. « The Suppression of News ». *Atlantic Monthly*, n° 188, juillet 1951, p. 50.

<sup>352</sup> LEVIERO Anthony. « Eisenhower Issues New Security Code ». *The New York Times*, 07/11/1953, p. 1.

<sup>353</sup> ARCHIBALD Sam. « The Early Years of the Freedom of Information Act—1955 to 1974 ». Dans GOLDMAN Jan, MARET Susan L. *Government Secrecy: Classic and Contemporary Readings*. Westport, London : Libraries Unlimited, 2008, pp. 322-332.

*authorize withholding information from the public or limiting the availability of records to the public* »<sup>354</sup>.

En 1961, l'*Executive Order 10964*<sup>355</sup> du président Kennedy pose le principe d'une déclassification (ou pour le moins d'une révision de la classification) des documents dont le niveau de protection n'est pas réellement justifié par des impératifs de sécurité nationale. Ainsi, l'administration fédérale est appelée à réviser régulièrement les niveaux de confidentialité accordés aux documents.

Cette avancée n'est pas pour autant saluée par la presse : cette dernière dénonce les « *managed news* »<sup>356</sup> et la mainmise de l'État fédéral sur l'information. La crise des missiles de Cuba (16 au 28 octobre 1962) va lui donner raison.

Pendant cette grave crise entre les États-Unis et l'Union soviétique, la presse est aux prises avec Arthur Sylvester, « Assistant Secretary of Defense for Public Affairs » du président Kennedy. Arthur Sylvester déclare publiquement que « le Gouvernement a dirigé, contrôlé et endigué le flot d'informations concernant la Crise de Cuba ». Selon lui, la désinformation est une arme légitime dans la lutte contre la menace soviétique, la fin justifiant les moyens (« the results [...] justify the methods we use »). Il ajoute encore, le 6 décembre 1962, que « c'est le droit inhérent d'un gouvernement que *de mentir pour se sauver* » (« it was the inherent right of a government to *lie to save itself* »). Un journaliste du *Washington Evening Star* écrit alors : « *Omniscient manipulators of public opinion decided in their infinite wisdom, would best serve to create the image of this country's activities they wished to manufacture and place before our people and the world* »<sup>357</sup>.

La presse en appelle à l'opinion publique. Celle-ci la soutient et la transparence s'ajoute ainsi aux multiples revendications de la société américaine du milieu des années 1960, portées par les mouvements noirs, mouvements étudiants, mouvements féministes, mouvements pacifistes, mouvements des droits civils et politiques, etc.

---

<sup>354</sup> UNITED STATES. HOUSE OF REPRESENTATIVES. COMMITTEE ON GOVERNMENT REFORM AND OVERSIGHT. *Electronic Freedom of Information Amendments of 1996: House Report 104-795 (to accompany H.R. 3802), 104th Congress, 2nd Session*. Washington D.C.: U.S Government Printing Office, 07/09/1996, p. 7.

<sup>355</sup> UNITED STATES. *Executive Order 10964: Amendment of Executive Order No. 10501 Entitled « Safeguarding Official Information in the Interests of the Defense of the United States »*, 20/09/1961. MOYNIHAN Daniel Patrick. *Secrecy: The American Experience*. New Haven (Connecticut): Yale University Press, 1999, p. 217.

<sup>356</sup> Le terme « *managed news* » semble être utilisé pour la première fois par le journaliste du *New York Times*, Arthur Krock (KROCK Arthur. « A Proposed Limit on Opposition's Function ». *The New York Times*, 01/10/1937, p. 20. McCRANN Grace-Elle. « An Examination of the Conditions Surrounding the Passage of The 1966 U.S. Freedom of Information Act ». *Open Government: a journal on Freedom of Information*, vol. 3, n° 1, 24/04/2007, pp. 21-22. Disponible à l'adresse : <http://www.opengovjournal.org/article/download/997/795> (consulté le 30/10/2010)).

<sup>357</sup> [SANS AUTEUR.] « U.S. Aide Defends Lying to the Nation: Sylvester Terms Course a Right in Security Case », *The New York Times*, 07/12/1962, p. 5.

Ces mouvements et la presse remettent en cause l'action du président Johnson. La perte de crédibilité de ce dernier est d'ailleurs autant due à l'engagement américain au Vietnam qu'à ses tentatives avérées de manipulation des médias : « *It wasn't just a loss of popularity; it was a loss of credibility [...] such a loss was fuelled by public recognition of his attempts at news management* ».

Le 4 juillet 1966, le président Johnson signe à contrecœur le *Freedom of Information Act*. Aucune cérémonie n'est alors prévue. Cet acte n'apparaît ni à l'agenda de ce jour-là, ni dans ses mémoires<sup>358</sup>.

### 5.2.2. LES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME AMÉRICAIN D'ACCÈS AUX INFORMATIONS DU GOUVERNEMENT

Le FOIA :

- impose que les autorités fédérales rendent automatiquement publiques certaines catégories d'archives – le libre accès étant la règle et le secret l'exception,
- définit la procédure à suivre par le public pour obtenir des copies des documents qui ne sont pas automatiquement rendus publics.

Un arrêt de la Cour suprême des États-Unis définit précisément l'objectif de la FOIA, dans une formulation qui rappelle la pensée de Karl Popper : « *The basic purpose of [the] FOIA is to ensure an informed citizenry, vital to the functioning of a democratic society, needed to check against corruption and to hold the governors accountable to the governed* »<sup>359</sup>.

La jurisprudence confirme que des citoyens informés sont des rouages essentiels de la démocratie. Ainsi, dans un autre arrêt, selon la même Cour suprême : « *FOIA is often explained as a means for citizens to know "what the Government is up to." [...] This phrase should not be dismissed as a convenient formalism. It defines a structural necessity in a real democracy* »<sup>360</sup>.

---

<sup>358</sup> JOHNSON Lyndon Baines. *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1971. Cité dans : McCRANN Grace-Elle. « An Examination of the Conditions Surrounding the Passage of The 1966 U.S. Freedom of Information Act ». *Open Government: a journal on Freedom of Information*, vol. 3, n° 1, 24/04/2007, p. 12. Disponible à l'adresse : <http://www.opengovjournal.org/article/download/997/795> (consulté le 30/10/2010).

<sup>359</sup> UNITED STATES. SUPREME COURT. *NLRB v. Robbins Tire & Rubber Co.* 437 U.S. 214 (Argued April 26, 1978; Decided June 15, 1978), 1978, p. 242. Disponible à l'adresse : <http://supreme.justia.com/us/437/214/case.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>360</sup> UNITED STATES. SUPREME COURT. *National Archives and Records Administration v. Favish et al.* 541 U.S. 157, 2004, No. 02-954 (Argued December 3, 2003; Decided March 30, 2004), pp. 171-172. Disponible à l'adresse : <http://supreme.justia.com/us/541/157/case.html> (consulté le 30/10/2010).

Les principes régissant l'application du FOIA sont extrêmement simples et solides. C'est le Procureur général des États-Unis<sup>361</sup> qui a défini le cadre d'application de la loi juste après son adoption<sup>362</sup> :

- la divulgation est la règle et la confidentialité l'exception,
- tous les individus ont le même droit d'accès aux documents administratifs,
- le gouvernement doit motiver la rétention d'un document, le requérant n'a pas à justifier sa demande,
- les demandes non satisfaites peuvent faire l'objet de recours en appel auprès des tribunaux.

Examinons maintenant de façon détaillée les principales caractéristiques du FOIA.

### 5.2.2.1. Un cadre législatif en évolution

Le FOIA constitue un cadre juridique qui n'a cessé d'évoluer : l'examen minutieux de ses amendements révèle qu'il a subi l'influence des variations du contexte technologique et sociopolitique de la société américaine. Il convient de noter que le FOIA est amendé en 1974, 1986, 1996, 2002 et 2007. Si l'on excepte l'amendement de 2002 directement lié aux attentats du 11 septembre 2001, le rythme de révision du FOIA est donc d'une décade environ.

Les principales évolutions du FOIA sont les suivantes<sup>363</sup> :

Le FOIA est adopté le 4 juillet 1966 dans le contexte de la guerre du Viêt Nam : sa promulgation intervient après onze années d'efforts conjugués de la presse et du Barreau américains. Son objectif est de mettre un terme à l'opacité de l'administration fédérale, en obtenant le droit d'accéder aux informations en sa possession<sup>364</sup>. Dans sa version de 1966, le FOIA présente de nombreuses lacunes : « *Within the first few years after it became effective in 1967, it became apparent that the FOIA as written had serious gaps, not the least of which was a lack of time*

---

<sup>361</sup> Équivalent de *ministre de la Justice*. SMALL Marshall L. « An Attorney's Responsibilities under Federal and State Securities Laws: Private Counselor or Public Servant? » *California Law Review*, vol. 61, n° 5, septembre 1973, pp. 1189-1235.

<sup>362</sup> UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. ATTORNEY GENERAL (CLARK Ramsey). *Attorney General's Memorandum on the Public Information Section of the Administrative Procedure Act*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1967. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/oip/67agmemo.htm> (consulté le 30/10/2010). MORRISON Alan B. (dir.). *Fundamentals of American Law*. New York: Oxford University Press, 1996, p. 149.

<sup>363</sup> Pour un historique de la FOIA : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foialeghistory/legistfoia.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>364</sup> DIVIER Pierre-François. « États-Unis, l'administration transparente : l'accès des citoyens américains aux documents officiels ». *Revue du droit Public*, 1975, p. 75. ANDRUSSIER Sean E. « The Freedom of Information Act in 1990: More Freedom for the Government, Less Information for the Public ». *Duke Law Journal*, vol. 1991, n° 3, « Twenty-Second Annual Administrative Law Issue », juin 1991, p. 753.

*limits within which an agency must respond to a request, the lack of appeal rights, and the lack of any serious consequences for failure to comply with the statute's intent* »<sup>365</sup>.

1974. — Le FOIA est modifié une première fois en 1974, en plein scandale du Watergate. Cette affaire précipite les négociations en cours pour sa révision, les membres du Congrès radicalisant alors leurs positions concernant les investigations menées illégalement par l'administration fédérale et concernant le recours abusif aux écoutes clandestines<sup>366</sup>. L'amendement voté par le Congrès renforce le FOIA. Le président Gérald Ford y oppose son veto le 17 octobre 1974, arguant que la nouvelle version du FOIA est non seulement anticonstitutionnelle mais encore inapplicable<sup>367</sup>. Le veto présidentiel est rejeté par le Congrès le 20 novembre 1974 à une très large majorité (371 votes contre 31 à la Chambre des représentants). Le *Privacy Act* de 1974<sup>368</sup> accorde notamment un droit d'accès et de rectification des données personnelles recueillies et conservées par l'administration fédérale<sup>369</sup>.

1986. — Le nouvel amendement concerne principalement les frais occasionnés par les demandes d'accès et modifie le champ d'application de la loi. Il s'inscrit dans le cadre des lois fédérales de lutte contre la drogue de 1986 et 1988 (*Anti-Drug Abuse Acts*)<sup>370</sup> qui renforcent les sanctions applicables dans le domaine des crimes et délits liés au trafic de stupéfiants<sup>371</sup>.

---

<sup>365</sup> HAMMITT Harry A. « The Legislative Foundation of Information Access Policy: Balancing Access against Privacy and Confidentiality ». Dans GARSON David G. (ed.). *Handbook of Public Information Systems*. New York: Marcel Dekker, 2000 (Coll. « Public Administration and Public Policy »; 77), p. 30.

<sup>366</sup> UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. OFFICE OF PRIVACY AND CIVIL LIBERTIES. *Overview of the Privacy Act of 1974: 2010 edition*. [Washington, D.C.] : U.S. Dept. of Justice, Office of Privacy and Civil Liberties, 2010, p. 4. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/opcl/1974privacyact.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>367</sup> CRAIN Andrew Downer. *The Ford Presidency : A History*. Jefferson, N.C.; London: McFarland, 2009, pp. 84-86. UNITED STATES. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Message from the President of the United States vetoing H.R. 12471, to amend the Freedom of Information Act*. Réf. H. Doc. 93-383, 93<sup>rd</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 17/10/1974. Disponible à l'adresse :

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB142/101774%20Veto%20Message.pdf> (consulté le 30/10/2010). COLE Ken. *H.R. 12471, Amendments to the Freedom of Information Act*. [Memorandum for President Ford] Washington, 25/09/1974. Source: Gerald R. Ford Library. Document 10. Disponible à l'adresse : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB142/092574%20Cole%20to%20Ford.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>368</sup> BERNSTEIN Maya A. « Privacy Act of 1974 ». Dans STAPLES William G. (ed.). *Encyclopedia of Privacy: A-M, Volume 1*. Westport (Connecticut): Greenwood Press, 2007, pp. 414-418.

<sup>369</sup> UNITED STATES. CONGRESS. SENATE. COMMITTEE ON THE JUDICIARY. SUBCOMMITTEE ON ADMINISTRATIVE PRACTICE AND PROCEDURE, UNITED STATES. CONGRESS. HOUSE OF REPRESENTATIVES. COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS. SUBCOMMITTEE ON GOVERNMENT INFORMATION AND INDIVIDUAL RIGHTS. *Freedom of information act and amendments of 1974 (P. L. 93-502) : source book : legislative history, texts, and other documents*. Washington : U.S. Government Printing Office, 1975. Disponible à l'adresse : [http://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/pdf/FOIA-1974.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/FOIA-1974.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>370</sup> PIOTROWSKI Suzanne J. *Governmental transparency in the path of administrative reform*. Albany : State University of New York Press, 2007, p. 24. REAGAN Ronald. *Statement on Signing the Anti-Drug Abuse Act of 1986*. 27/10/1986. Disponible à l'adresse : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=36661> (consulté le 30/10/2010). Pour un aperçu des différents points de vue concernant les amendements de 1986, voir « The FOIA and President Ronald Reagan », disponible à l'adresse : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/reagan.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>371</sup> DOLIN Benjamin. *Politique nationale en matière de drogues : États-Unis d'Amérique* [ressource électronique]. Rapport de recherche préparé par la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement



1996. — Le *Electronic Freedom of Information Act* (EFOIA) est signé par le président Bill Clinton en octobre 1996 et entre en vigueur le 31 mars 1997<sup>372</sup>. Portant sur les documents électroniques, il constitue un tournant dans l'instauration de la transparence au sein des institutions fédérales : toutes doivent rendre accessible dans une « salle de lecture électronique » certaines catégories de documents publiés après le 1<sup>er</sup> novembre 1996 – notamment les opinions finales rendues dans le cadre de contentieux administratifs, les déclarations politiques et les manuels administratifs dont les dispositions ont une incidence sur le public<sup>373</sup>.

2001. — Suite aux attaques du 11 septembre 2001, le droit d'accès aux documents officiels est fortement réduit par le président George W. Bush. Cette réduction est motivée par la lutte contre les menaces terroristes pesant sur les États-Unis, mais également par la volonté délibérée de revenir à un système plus conservateur où le « besoin de savoir » prévaut sur le « droit de savoir »<sup>374</sup>.

2007. — La dernière réforme en date du FOIA est approuvée à l'unanimité par le Congrès et promulguée le 31 décembre 2007 par le président George W. Bush. Son but est d'instaurer les mécanismes qui garantiront une meilleure application du texte : sont ainsi créés un service assurant le suivi des demandes du public auprès des agences fédérales et une *hotline*, ainsi qu'un poste de médiateur chargé de régler à l'amiable les différents entre citoyens et administrations.

Dans un mémorandum du 21 janvier 2009, le président Barack Obama donne sa vision du FOIA : « *The Freedom of Information Act should be administered with a clear presumption: in the face of doubt, openness prevails. The Government should not keep information confidential merely because public officials might be embarrassed by disclosure, because errors and failures might be revealed, or because of speculative or abstract fears. Nondisclosure should never be based*

---

(Canada) pour le Comité sénatorial spécial sur les drogues illicites. [Ottawa:] Juillet 2001, p. 6. Disponible à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-fille-F/library-f/dolin2-f.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>372</sup> UNITED STATES. *Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996*. Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048. Disponible à l'adresse : [http://www.justice.gov/oip/foia\\_updates/Vol\\_XVII\\_4/page2.htm](http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>373</sup> CANADA. GROUPE D'ETUDE DE L'ACCES A L'INFORMATION. *Consultations du Groupe d'étude sur les régimes d'accès à l'information d'autres ressorts : États-Unis, régime d'accès à l'information* [ressource électronique]. [Ottawa] : Groupe d'étude de l'accès à l'information, [2002]. Disponible à l'adresse : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/consultation-unitedstates-f.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>374</sup> UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. ATTORNEY GENERAL (ASHCROFT John). *Attorney General's Memorandum for Heads for All Federal Departments and Agencies Regarding the Freedom of Information Act*. Washington, D.C.: Office of the Attorney General, 12/10/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/archive/oip/foiapost/2001foiapost19.htm> (consulté le 30/10/2010). BASS Gary D., MOULTON Sean. *The Bush Administration's Secrecy Policy: A Call to Action to Protect Democratic Values* [ressource électronique]. OMB Watch Working Paper. [Washington, D.C.]: OMB [Office of Management and Budget] Watch, October 2002, p. 1. Disponible à l'adresse : <http://www.ombwatch.org/files/rtk/secrecy.pdf> (consulté le 30/10/2010). Pour plus de précisions à ce sujet: UNITED STATES. NATIONAL SECURITY ARCHIVE. *The Ashcroft Memo: "Drastic" Change or "More Thunder than Lightning"?* Report on Phase One. Washington, DC, 14/03/2003. Disponible à l'adresse : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB84/FOIA%20Audit%20Report.pdf> (consulté le 30/10/2010).

on an effort to protect the personal interests of Government officials at the expense of those they are supposed to serve. In responding to requests under the FOIA, executive branch agencies (agencies) should act promptly and in a spirit of cooperation, recognizing that such agencies are servants of the public »<sup>375</sup>.

### 5.2.2.2. Un droit général, des exceptions précises

Le FOIA institue un droit général d'accès aux documents conservés par l'administration fédérale. À l'instar de la législation suédoise, le FOIA précise qu'un document ou un renseignement ne peut demeurer confidentiel qu'à la condition expresse qu'il appartienne à l'une des neuf exceptions prévues<sup>376</sup>. Sont ainsi protégées les archives et données :

- relatives à la sécurité nationale et à la politique étrangère, à condition d'avoir été préalablement classifiées par un décret présidentiel (*executive order*)<sup>377</sup>,
- relatives aux procédures et pratiques internes concernant la gestion du personnel des agences fédérales,
- relatives aux informations explicitement protégées par d'autres dispositions constitutionnelles ou légales,
- relatives aux secrets industriels, commerciaux ou financiers transmis par une personne physique ou morale de façon confidentielle,
- relatives à la vie privée (dossiers de personnel, dossiers médicaux),
- échangées entre agences fédérales ou au sein d'une agence fédérale et qui ne seraient normalement accessibles qu'à une partie adverse dans le cadre d'un procès (sont assimilées à cette catégorie les « délibérations internes » et toute l'information relevant du processus de pré-décision ; les déclarations et opinions finales s'y rapportant ne sont pas en revanche couvertes par cette exception)<sup>378</sup>,

---

<sup>375</sup> OBAMA Barack. « Freedom of Information Act: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. » Communiqué de presse du 21/01/09. Disponible à l'adresse : [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FreedomofInformationAct](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct) (consulté le 30/10/2010).

<sup>376</sup> DUPLÉ Nicole. *L'accès à l'information : examen critique de la Loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères* [ressource électronique]. Rapport de recherche remis à la Commission d'accès à l'information. [Québec :] Université Laval, Août 2002, p. 23. Disponible à l'adresse : [http://www.cai.gouv.qc.ca/06\\_documentation/01\\_pdf/etude.pdf](http://www.cai.gouv.qc.ca/06_documentation/01_pdf/etude.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>377</sup> Le terme « executive order » (*ordre exécutif*) aux États-Unis désigne un décret issu du Président des États-Unis, en tant que la plus haute autorité du pouvoir exécutif fédéral. En vertu de l'*Executive Order* 12.958 du 14/10/1995, la classification limitée et la déclassification automatique constituent les règles en vigueur.

<sup>378</sup> UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. OFFICE OF INFORMATION AND PRIVACY. *Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, May 2004. (« Exception 5 » : <http://www.justice.gov/oip/exemption5.htm> (consulté le 30/10/2010)).

- collectées dans le cadre d'investigations policières et qui seraient de nature à porter préjudice à une personne morale ou physique,
- relatives à la réglementation et à la surveillance des institutions financières,
- se rapportant à des informations géographiques ou géophysiques stratégiques – notamment les cartes permettant la localisation des puits de pétrole<sup>379</sup>.

### 5.2.2.3. Un droit accordé à tous

L'accès aux documents détenus par l'administration fédérale ne se limite pas aux seuls ressortissants américains : ce droit est accordé à toute personne physique quelle que soit sa nationalité. De même, toute personne morale – américaine ou étrangère – peut faire valoir ce droit (firmes, fondations, gouvernements étrangers et organisations internationales<sup>380</sup>).

### 5.2.2.4. Un droit qui s'applique à presque tout l'exécutif fédéral

Le champ d'application du FOIA est très étendu : il concerne en effet toutes les entités administratives et militaires de l'appareil exécutif du gouvernement américain<sup>381</sup>. Selon l'article 552(f) du FOIA : « *The term agency [...] includes any executive department, military department, Government corporation, Government-controlled corporation, or other establishment in the executive branch of the Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency* ».

Ainsi les sociétés appartenant ou contrôlées par l'État sont assujetties à cette loi, de même que toutes les *independent regulatory agencies*. Ainsi, la *Food and Drug Administration* : « *the FDA has an entire division devoted to handling requests via FOIA. Thus, any individual can obtain information about any drug, including the results of clinical trials [...] In releasing such information, the agency is careful not to release any proprietary information that may be considered sensitive (i.e., proprietary information that may be desirable to other drug manufacturers) or potentially jeopardize the patent of the sponsoring firm* »<sup>382</sup>.

---

<sup>379</sup> CANADA. GROUPE D'ETUDE DE L'ACCES A L'INFORMATION. *Consultations du Groupe d'étude sur les régimes d'accès à l'information d'autres ressorts : États-Unis, régime d'accès à l'information* [ressource électronique]. [Ottawa] : Groupe d'étude de l'accès à l'information, [2002]. Disponible à l'adresse : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/consultation-unitedstates-f.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>380</sup> United States Code, Title 5, Section 551(2). Disponible à l'adresse : <http://www.law.cornell.edu/uscode/5/551.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>381</sup> *Mayo v. U.S. Government Printing Office*, 9 F.3d 1450, 1451. Cité dans : HAMMITT Harry A., SOBEL David, ZAID Mark (dir.). *Litigation under the Federal Open Government Laws 2002 : Covering the Freedom of the Information Act, the Privacy Act, the Government in the Sunshine Act, and the Federal Advisory Committee Act*. Washington, D.C. : Electronic Privacy Information Center, 2002, p. 199 et suivantes.

<sup>382</sup> CECCOLI Stephen J. *Pill Politics: Drugs and the FDA*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 42-43.

Les archives du Président, qui constitue pourtant l'institution exécutive suprême des États-Unis, des pouvoirs exécutifs des États et de leur administration échappent également au FOIA<sup>383</sup>.

Le Congrès et ses membres sont expressément exclus du champ d'application du FOIA. Les activités du Congrès sont cependant publiques (sauf quelques rares exceptions relatives à la sécurité nationale) et les documents qu'il produit sont accessibles dans le *Congressional Record*<sup>384</sup>. Les institutions dépendant du Congrès (Bibliothèque du Congrès, *General Accounting Office*) suivent leurs propres règles en matière d'accès aux documents – règles d'ailleurs inspirées du FOIA.

Les tribunaux fédéraux sont eux aussi exclus du champ d'application du FOIA. En effet, la jurisprudence précise que le FOIA ne s'applique pas aux institutions qui ne sont ni accréditées ni contrôlées par le gouvernement, et ce même si elles perçoivent des fonds fédéraux<sup>385</sup>.

### 5.2.2.5. Des modalités simples, mais des délais excessifs

Les institutions fédérales ont obligation de donner accès à leurs documents sur simple demande écrite. Le demandeur doit cependant décrire le document qu'il recherche avec suffisamment de précision pour qu'il soit identifié sans trop de difficulté.

Les institutions fédérales sont tenues d'autoriser l'accès au document (ou à l'information) dans un délai de 20 jours ouvrables à partir du dépôt de la demande. La jurisprudence a toutefois reconnu la possibilité d'accorder aux autorités un « délai raisonnable » supplémentaire pour répondre à une requête. En pratique, les institutions fédérales ne peuvent bien souvent pas honorer le délai des 20 jours ouvrables – notamment du fait de leur personnel limité. De tels retards sont particulièrement mal ressentis par le public.

En 2000, le ministère des Anciens Combattants (*Department of Veterans Affairs*) est le plus rapide pour répondre aux demandes d'accès : 15 jours d'attente en valeur médiane<sup>386</sup> contre... 2.090 pour le ministère de l'Énergie (*Department of Energy*)<sup>387</sup>.

---

<sup>383</sup> UNITED STATES. HOUSE OF REPRESENTATIVES. COMMITTEE ON GOVERNMENT REFORM. *A Citizen's Guide on Using the Freedom of Information Act and the Privacy Act of 1974 to Request Government Records: First report by the Committee on government reform : House Report 107-371, 107th Congress, 2nd session*. Washington D.C.: U.S Government Printing Office, 2002, pp. 6-7. Disponible à l'adresse : [http://epic.org/open\\_gov/citizens\\_guide\\_02.html](http://epic.org/open_gov/citizens_guide_02.html) (consulté le 30/10/2010).

<sup>384</sup> *Congressional Record*, disponible sur le site du Government Printing Office, GPO Access : <http://www.gpoaccess.gov/crecord/> (consulté le 30/10/2010).

<sup>385</sup> DUPLÉ Nicole. *L'accès à l'information : examen critique de la Loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères* [ressource électronique]. Rapport de recherche remis à la Commission d'accès à l'information. [Québec :] Université Laval, Août 2002, p. 44. Disponible à l'adresse : [http://www.cai.gouv.qc.ca/06\\_documentation/01\\_pdf/etude.pdf](http://www.cai.gouv.qc.ca/06_documentation/01_pdf/etude.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>386</sup> La valeur médiane est la valeur centrale d'un ensemble de nombres rangés par ordre croissant. Dans certains cas, la médiane est l'indice qui nous renseigne le mieux, car la moyenne est influencée par les valeurs extrêmes.

<sup>387</sup> UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. OFFICE OF INFORMATION AND PRIVACY. *Summary of Annual FOIA Reports for Fiscal Year 2000*. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/archive/oip/foiapost/2002foiapost3.htm> (consulté le 30/10/2010).

### 5.2.2.6. Une demande très importante

Le caractère très libéral du FOIA (nombreux bénéficiaires, large champ d'application) a conduit à un volume de demandes très important : plus de 21,4 millions de requêtes sont enregistrées en 2006 – ce qui représente une augmentation d'environ 7% par rapport à 2005<sup>388</sup>.

### 5.2.2.7. Des voies de recours insuffisantes

Ce n'est qu'à partir de 2008 qu'une institution spécialement dédiée à la surveillance et à l'application du FOIA est créée. Auparavant, en cas de rejet d'une demande d'accès, les recours étaient limités : le demandeur pouvait faire appel d'abord auprès du service juridique de l'institution sollicitée, puis auprès de la Cour de district – laquelle pouvait nommer un avocat spécial pour mener l'enquête. Enfin, la Cour suprême pouvait trancher en ultime ressort : entre 1966 et 2008, ce sont plus de 5 000 cas litigieux qui ont été portés à sa connaissance.

### 5.2.2.8. Le profil des demandeurs

Les statistiques américaines répartissent les demandeurs en quatre catégories : les entités commerciales, les médias, les organisations à but non lucratif/sans but lucratif (assurant pour la plupart des missions d'éducation et de recherche scientifique) et les « autres » (essentiellement : les particuliers).

Selon ces mêmes statistiques, la première place revient aux demandes formulées par des particuliers cherchant à faire valoir leurs droits. Ainsi, le ministère des Anciens Combattants a reçu 1 239 844 demandes en 2000 (soit 55,5% du total) et la Sécurité sociale (*Social Security Administration*) 262 450 demandes (soit 11,8%).

Une étude réalisée sur la plupart des administrations et organismes concernés (à la notable exception des trois institutions qui génèrent la majorité des demandes : *Department of Veterans Affairs*, *Department of Health and Human Services*, *Social Security Administration*) indique que les entités commerciales représentent 60% des requêtes, les particuliers 30%, les médias 6% et les organisations à but non lucratif/sans but lucratif environ 3%<sup>389</sup>.

Ainsi, paradoxalement, les médias, et surtout la presse, recourent peu à un texte pour l'adoption duquel ils se sont pourtant investis : ceci s'explique par les délais de traitement des demandes relativement longs. Ce sont plutôt les historiens et les journalistes d'investigation qui utilisent le FOIA.

---

<sup>388</sup> UNITED STATES. DEPARTMENT OF JUSTICE. OFFICE OF INFORMATION AND PRIVACY. *Summary of Annual FOIA Reports for Fiscal Year 2006*. Disponible à l'adresse : <http://www.justice.gov/oip/foiapost/2007foiapost11.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>389</sup> COALITION OF JOURNALISTS FOR OPEN GOVERNMENT. *Frequent Filers: Businesses Make FOIA their Business* [ressource électronique]. [Indianapolis.] 03/07/2006. Disponible à l'adresse : [http://www.cjog.net/documents/Who\\_Uses\\_FOIA.pdf](http://www.cjog.net/documents/Who_Uses_FOIA.pdf) (consulté le 30/10/2010).

En revanche, la part des entités commerciales est considérable. Un quart des requêtes qui leur sont attribuées ont été en fait introduites par des « data brokers » dont la profession consiste à recueillir toutes les informations présentant un intérêt commercial ou concurrentiel pour leurs clients.

En somme, le *Freedom of Information Act* s'applique à l'administration fédérale, mais ni aux pouvoirs judiciaires et législatifs, ni même au Président – qui constitue pourtant l'institution exécutive suprême. Le droit d'accès est accordé à toute personne physique ou morale, et cette libéralité, conjugué avec le champ d'application particulièrement étendu du FOIA, génère de très nombreuses requêtes. Les délais de réponse peuvent être très longs.

Il convient de noter que ce texte aura davantage permis aux citoyens et aux firmes de défendre leurs propres intérêts (individuels et commerciaux) que de participer dans le débat politique.

## 6. MONDIALISATION ET RÉGIMES D'ACCÈS À L'INFORMATION

### 6.1. DÉFINITION

Depuis sa création dans les années 1960, le concept de « mondialisation » (en anglais : *globalisation/globalization*) a fait l'objet de nombreuses définitions et interprétations<sup>390</sup> : « le concept de mondialisation se déploie aujourd'hui à travers toutes les branches du savoir, à travers le monde, dans toutes les approches théoriques, et d'une extrémité à l'autre du spectre politique »<sup>391</sup>. Il est parfois confondu avec des concepts voisins (internationalisation, libéralisation, universalisation ou occidentalisation)<sup>392</sup>.

Selon l'approche de Jan Aart Scholte, la mondialisation est la multiplication de connections « transplanétaires » et « supraterritoriales » entre les individus, ces derniers devenant « plus à même de s'engager [...] dans un seul et même monde » grâce à la suppression des obstacles physiques, légaux, culturels et psychologiques<sup>393</sup>.

Concrètement, la mondialisation recouvre « l'ensemble des processus d'échange et de diffusion ayant le monde entier pour échelle (gestion, finances, productions, marchés, idées, symboles et valeurs) ». Ces processus « s'appuient sur des révolutions techniques majeures (transports, informatique, télécommunications) »<sup>394</sup>.

---

<sup>390</sup> HOPKINS Antony G. (ed.). *Globalization in World History*. London : Pimlico, 2002, p. 4.

<sup>391</sup> SCHOLTE Jan Aart. « What Is Globalization? The Definitional Issue - Again ». *CSGR Working Paper*, n° 109/02, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, décembre 2002, p. 5. Disponible à l'adresse : [http://wrap.warwick.ac.uk/2010/1/WRAP\\_Scholte\\_wp10902.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2010/1/WRAP_Scholte_wp10902.pdf) (consulté le 30/11/2010).

<sup>392</sup> *Ibid.*, pp. 8-13 ; SCHOLTE Jan Aart. *Globalization: a Critical Introduction*. 2<sup>nd</sup> ed. New York : Palgrave Macmillan, 2005, pp. 15-17.

<sup>393</sup> SCHOLTE Jan Aart. « What Is Globalization? ... », pp. 13-14.

<sup>394</sup> DURAND Marie-Françoise et al. *Atlas de la mondialisation : comprendre l'espace mondial contemporain*. Ed. 2009. Paris : Presses de Sciences Po, 2009, p. 154.

## 6.2. MONDIALISATION, TIC ET ACCÈS À L'INFORMATION

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont « *l'un des facteurs les plus déterminants dans l'accélération du processus de mondialisation* »<sup>395</sup>. Ainsi, lorsque l'École polytechnique fédérale de Zürich établit son *KOF Globalization Index*, elle prend en considération certains paramètres relatifs aux « flux d'information »<sup>396</sup>. Il convient d'ailleurs de remarquer que la première formulation du concept de mondialisation se rapporte à l'information et aux médias de masse, et non pas au champ économique-financier : c'est le fameux « village global » pensé par Marshall McLuhan (1911-1980) dans son essai *La Galaxie Gutenberg* (1962)<sup>397</sup>.

Les TIC ont permis à l'information de se mondialiser, d'échapper à ses cadres traditionnels. Ce phénomène n'est pas sans conséquences en matière d'accès à l'information : les TIC participent au mythe de la transparence et compliquent l'encadrement global des flux d'information.

### 6.2.1. TIC ET MYTHE DE LA TRANSPARENCE

Les TIC assurent une diffusion relativement universelle et instantanée de l'information : désormais, le « libre accès à l'information (compris comme l'absence de restrictions politiques, voire de restrictions économiques déraisonnables) est une valeur de nos sociétés européennes »<sup>398</sup> et occidentales.

Les TIC participent ainsi au renforcement du mythe de la transparence : « grâce aux réseaux et à l'intégration numérique s'instaurent l'économie et la société de l'information. Les savoirs deviennent les matières premières de la société et de l'industrie dans la mesure où ils vont circuler de façon *transparente* dans le monde entier et permettre la *démocratie cognitive* ! »<sup>399</sup>

### 6.2.2. TIC ET ENCADREMENT GLOBAL DES FLUX D'INFORMATION

Les TIC empêchent l'encadrement global des flux d'information (qui se jouent des frontières) par des législations nationales de type FOIA (dont le champ d'application est restreint aux strictes limites géographiques des États). *De facto*, elles créent un contexte favorable aux atteintes à la vie privée et la propriété intellectuelle, de même qu'à la diffusion de contenus prohibés<sup>400</sup>.

---

<sup>395</sup> OCDE. *Mesurer la mondialisation : Manuel de l'OCDE sur les indicateurs de la mondialisation économique*. Paris : OCDE, 2005, p. 26.

<sup>396</sup> Se reporter au site Internet « KOF Index of Globalization » : <http://globalization.kof.ethz.ch/> (consulté le 30/10/2010).

<sup>397</sup> McLUHAN Marshall. *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. [Toronto]: University of Toronto Press, [1962]. McLUHAN Marshall. *Understanding Media: The Extensions of Man*. New York: McGraw Hill, 1964.

<sup>398</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. *Apprendre et enseigner dans la société de communication*. Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 2005, p. 186.

<sup>399</sup> JEANNERET Yves. *Savoir mieux : Y a-t-il (vraiment) des technologies de l'information ?* Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2000 (Coll. « Communication »), p. 70.

<sup>400</sup> ZITTRAIN Jonathan. *The Future of the Internet and How to Stop It*. New Haven (Connecticut): Yale University Press, 2008.

De plus, les dispositions légales et réglementaires régissant la liberté d'information sont différentes d'un pays à l'autre. Ainsi, un ressortissant suédois ne peut s'opposer à la divulgation de son dossier fiscal par un site Internet suédois payant (comptez 99 couronnes/9,78 € pour avoir accès aux données de 6 000 contribuables...)<sup>401</sup>. Si un organe de presse français diffusait de simples extraits de ce même dossier, il serait inmanquablement condamné à une lourde amende pour atteinte à la vie privée.

À cet égard, l'affaire Markkinapörssi est exemplaire. Cette société collecte auprès des services fiscaux finlandais des données publiques, dont elle publie chaque année des extraits dans les éditions régionales du journal *Veropörssi*. Ces données sont clairement « à caractère personnel » puisqu'elles comportent l'identité d'environ 1,2 million de contribuables, ainsi qu'une estimation assez exacte (à 100 € près) de leurs revenus (travail et capital) et des informations concernant l'imposition de leur patrimoine. Markkinapörssi a cédé ces données, sous la forme de disques CD-ROM, à la société Satamedia en vue de leur diffusion *via* un système de SMS. Les deux firmes ont ensuite signé un accord avec un opérateur de téléphonie mobile qui permet à ses utilisateurs de recevoir sur leur téléphone portable les informations déjà publiées par *Veropörssi* (comptez environ 2 € pour accéder à ce service).

La Cour de justice des Communautés européennes a été consultée sur l'affaire Markkinapörssi, suite à une demande préjudicielle introduite dans le cadre d'un litige opposant le Médiateur finlandais en charge de la protection des données (Tietosuojavaltuutettu) et la Commission finlandaise de protection des données (Tietosuojalautakunta).

Dans son arrêt du 16 décembre 2008, au point 49, la Cour de justice précise que : « *Relève du champ d'application de la directive 95/46, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, l'activité de traitement de données à caractère personnel consistant à céder sous la forme de disques CD-ROM, pour qu'elles soient utilisées à des fins commerciales, des données collectées dans les documents publics de l'administration fiscale relatives aux revenus du travail et du capital ainsi qu'au patrimoine de personnes physiques et déjà publiées telles quelles dans les médias. Relève également du champ d'application de ladite directive, l'activité consistant à traiter de telles données dans un service de SMS qui permet aux utilisateurs de téléphones mobiles, en envoyant le nom et la commune de résidence d'une personne, de recevoir lesdites données* »<sup>402</sup>.

---

<sup>401</sup> Exemples de sites diffusant des données fiscales personnelles : <http://www.ratsit.se/> et <http://www.upplysning.se/> (consultés le 30/10/2010). PETTERSSON John Sören. « Little Brother Is Watching You: Commercialisation of Personal Data through "Webification" ». Dans PROGRAMME ASPHALÈS (France), LACOUR Stéphanie (dir.). *La sécurité de l'individu numérisé : réflexions prospectives et internationales. Actes de colloque du programme de recherche Asphales ACI sécurité informatique, Paris, 22 et 23 novembre 2007*. Paris : L'Harmattan, 2008, pp. 160-161, 166.

<sup>402</sup> Arrêt de la Cour du 16 décembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, C-73/07, *Recueil de jurisprudence*, 2008, p. I-9831.



Dans ce même arrêt, aux points 61 et 62, la Cour de justice précise que l'article 9 de la directive 95/46 doit être interprété en ce sens que ces mêmes activités « concernant des données provenant de documents publics selon la législation nationale, doivent être considérées comme des activités de traitement de données à caractère personnel exercées "aux seules fins de journalisme" au sens de cette disposition, si lesdites activités ont pour seule finalité la divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées, *ce qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier* ». La Cour de justice renvoie ainsi aux juridictions nationales.

Cependant et plus généralement, la mondialisation a favorisé une certaine convergence internationale des régimes d'accès nationaux à l'information et les a rendus plus interdépendants<sup>403</sup>.

### 6.3. CONVERGENCE DES POLITIQUES SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

La meilleure preuve de la convergence des politiques en matière d'accès à l'information est l'accélération, à partir des années 1980-90, de l'adoption de dispositions nationales spécifiques, comme le démontre le tableau suivant<sup>404</sup> :

---

<sup>403</sup> BENNETT Colin J. « Convergence Revisited: Toward a Global Policy for the Protection of Personal Information ». Dans AGRE Philip E., ROTENBERG Marc (eds). *Technology and Privacy: The New Landscape*. Cambridge (Massachusetts) : MIT Press, 1997, pp. 99-123.

<sup>404</sup> Les dates correspondent à l'adoption de la première loi de type FOIA du pays. Les États membres de l'Union européenne sont en caractères gras, les pays candidats à l'adhésion en caractères italiques. Données extraites du site : <http://freedominfo.org/> (consulté le 30/10/2010).

**Table 1. Adoption de législations de type FOIA depuis 1766**

XVIII <sup>e</sup> siècle	1766 : <b>Suède</b>
XIX <sup>e</sup> siècle	1988 : Colombie
Années 1950	1951 : <b>Finlande</b>
Années 1960	1964 : <b>Danemark</b> 1966 : États-Unis
Années 1970	1970 : Norvège 1978 : <b>France, Pays-Bas</b>
Années 1980	1982 : Australie, Nouvelle-Zélande 1983 : Canada 1986 : <b>Grèce</b> 1987 : <b>Autriche</b>
Années 1990	1990 : <b>Italie</b> 1991 : Brésil 1992 : <b>Espagne, Hongrie, Ukraine</b> 1993 : <b>Portugal</b> 1994 : <b>Belgique</b> , Belize 1995 : Hong Kong 1996 : Corée de Sud, <i>Islande</i> , <b>Lituanie</b> 1997 : <b>Irlande</b> , Ouzbékistan, Thaïlande 1998 : Israël, <b>Lettonie</b> 1999 : Albanie, Japon, Géorgie, Liechtenstein, <b>République tchèque</b> , Trinité-et-Tobago
Années 2000	2000 : Afrique du Sud, <b>Bulgarie, Estonie</b> , Moldavie, <b>Royaume-Uni, Slovaquie</b> 2001 : Bosnie-Herzégovine, <b>Pologne, Roumanie</b> 2002 : Jamaïque, Mexique, Pakistan, Panama, Pérou, Tadjikistan, Zimbabwe 2003 : Argentine, Arménie, <i>Croatie</i> , Kosovo, <b>Slovénie</b> , Suisse, <i>Turquie</i> 2004 : Équateur, République dominicaine, Serbie 2005 : Azerbaïdjan, <b>Allemagne</b> , Inde, Ouganda, Monténégro, Taïwan 2006 : <i>Ancienne République yougoslave de Macédoine</i> 2008 : Bangladesh, îles Caïman, Chine, îles Cook, Guatemala 2009 : Chili, <b>Malte</b> , Russie

Ce tableau témoigne de la multiplication de ce que les anglo-saxons appellent les *sunshine laws* – ces lois permettant une meilleure ouverture et transparence des processus de décisions gouvernementaux et législatifs<sup>405</sup>. Les causes de cet engouement sont de trois ordres :

- le développement socio-économique des démocraties occidentales,
- le développement de la communication « transnationale »,
- l'interdépendance des politiques nationales.

### 6.3.1. DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES DÉMOCRATIES OCCIDENTALES

Généralement, les États présentant des niveaux de développement socio-économiques voisins sont confrontés à des problèmes de même nature. Les réponses apportées à ces problèmes sont fréquemment similaires : ces réponses sont en effet en nombre limitées. Ainsi pourrait-on expliquer la multiplication des lois sur le droit d'accès à partir des années 1980-90.

En observant la table 1, on remarquera d'abord que la quasi-totalité des pays industrialisés ont adopté des lois de type FOIA. Ces nations industrialisées peuvent se prévaloir d'un niveau de développement socio-économique avancé qui requiert des appareils administratifs complexes. Dans le cadre de la « réforme de l'État », il s'est avéré nécessaire de créer les instruments juridiques réglementant le fonctionnement (et autorisant le contrôle) de ces appareils, l'opinion publique ne considérant légitimes que les administrations efficaces et transparentes.

L'examen de la table 1 révèle qu'une majorité de pays ayant adopté une législation sur l'accès à l'information sont des « démocraties libérales ». En effet, la mise en œuvre de ce genre de dispositions a pour objectif déclaré le renforcement des processus de décisions démocratiques et comporte une critique implicite, voire explicite, des mécanismes législatifs traditionnels censés contrôler l'exécutif : les parlements disposent en effet de compétences et de ressources limitées pour contrôler le champ d'action toujours plus étendu du pouvoir exécutif – les FOIA sont en

---

<sup>405</sup> En 1961, la Floride est le premier État américain à promulguer une loi intitulée *Sunshine Law* et dont le but est de rendre plus transparent le fonctionnement de son administration. L'expérience est ensuite étendue à d'autres États (Arkansas, Indiana, New-Jersey, Nouveau-Mexique) puis transposée au niveau fédéral, suite à une proposition de Lawton Chiles, sénateur de Floride ; le *Government in the Sunshine Act* est finalement signé par le président Gerald Ford en 1976. Voir DUFFAU Jean-Marie. « La transparence administrative aux Etats-Unis ». Dans CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES D'AIX-MARSEILLE (éd.) ; DEBBASCH Charles (dir.). *La Transparence administrative en Europe : actes du colloque tenu à Aix en octobre 1989*. Paris : Éd. du CNRS, 1990, p. 296. BERG Richard K., KLITZMAN Stephen H., EDLES Gary J. *An Interpretive Guide to the Government in the Sunshine Act*. 2<sup>nd</sup> ed. Chicago: American Bar Association, Section of Administrative Law and Regulatory Practice, 2005.

somme des mécanismes additionnels permettant de remédier à ces carences structurelles de ces démocraties libérales<sup>406</sup>.

Ainsi, un rapport de 1968 sur la réforme de la fonction publique du Royaume-Uni (*The Fulton Committee Report on the Civil Service*) conclut : « *We think the administrative process is surrounded by too much secrecy. The public interest would be better served if there were a greater amount of openness. The increasingly wide range of problems handled by government, and their far-reaching effects upon the community as a whole, demand the widest possible consultation with its different parts and interests* »<sup>407</sup>.

Dans les années 1980-90, les partisans de l'instauration de lois sur l'accès à l'information se sont ainsi fondés sur ces deux arguments pour faire valoir leur projet : (1) de telles lois renforcent la légitimité des appareils administratifs et (2) elles pallient un contrôle législatif insuffisant<sup>408</sup>.

### 6.3.2. COMMUNICATION TRANSNATIONALE

La « communication transnationale » favorise l'adoption en cascade des FOIA. En effet, les responsables politiques observent les actions entreprises par leurs homologues étrangers : ces dernières, dans le cadre d'un « processus fondé sur les leçons tirées », sont généralement riches d'enseignements qui influent sur l'élaboration des politiques ultérieures<sup>409</sup>.

Or la mise en œuvre des premières dispositions sur l'accès à l'information s'est avérée suffisamment concluante pour que les élites politiques d'une soixantaine de pays important et adaptent ce concept. Les modèles suédois et américain sont ainsi présentés comme des exemples à suivre, comme dans cet article canadien de 1965 : « les Américains ont maintenant une nette longueur d'avance sur nous en ce qui a trait à leur détermination en vue de résoudre le problème du secret administratif, et nous avons beaucoup à apprendre d'eux »<sup>410</sup>.

L'application de lois et de règlements de type FOIA dans des États nombreux et variés (en Europe, en Amérique du Nord, en Océanie, en Amérique latine, en Asie) a permis d'approfondir

---

<sup>406</sup> PRZEWORSKI Adam. « Problems in the Study of Transition to Democracy ». Dans O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHEAD Laurence (dir.). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1986, p. 58.

<sup>407</sup> GREAT BRITAIN. CIVIL SERVICE COMMITTEE. Chairman : Lord FULTON. *The Civil Service*. vol. 1 (Report of the Committee 1966-1968), Parliamentary paper, Cmnd. 3638. London : HMSO, 1968, § 277, p. 9. Disponible à l'adresse : <http://www.slideshare.net/wperrin/fulton-report-the-civil-service-cmnd-3638-no-annexes> (consulté le 30/10/2010). CHAPMAN Richard A. « The Fulton Report: A Summary ». *Public Administration*, vol. 46, n° 4, 1968, pp. 443-452. DREWRY Gavin. « The Official Secrets Acts ». *Political Quarterly*, vol. 44, n° 1, 1973, pp. 88-93. VINCENT David. *The Culture of Secrecy: Britain, 1832-1998*. Oxford, New York : Oxford University Press, 1998, p. 221.

<sup>408</sup> BENNETT Colin. « Understanding Ripple Effects: the Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability ». *Governance*, vol. 10, n° 3, 1997, pp. 213-233.

<sup>409</sup> ROSE Richard. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham (NJ): Chatham House, 1993.

<sup>410</sup> ROWAT Donald C. « How much Administrative Secrecy? » *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 31, n° 4, 1965, p. 486.

la réflexion sur les modalités d'accès à l'information gouvernementale et notamment de s'attacher aux aspects « rédactionnels » :

- Comment définir précisément et de façon exhaustive les exceptions ?
- Sur quelles bases établir les coûts et les délais de la procédure ?
- Comment décrire les mécanismes de recours en cas de refus ?

### 6.3.3. INTERDÉPENDANCE DES SYSTÈMES NATIONAUX

L'interdépendance des systèmes législatifs fait que l'adoption d'une loi par un État présente des répercussions opérationnelles – voire économiques – pour les pays voisins. La mondialisation accentue ces jeux d'influences pénétrantes et contraignantes<sup>411</sup>.

Ce phénomène d'interaction est remarquable dans le cas des législations sur l'accès à l'information. Au fil du temps, de telles législations – considérées à l'origine comme novatrices et progressistes – se sont imposées comme une sorte de norme à laquelle chaque État doit se plier. L'adoption en cascade de dispositions de type FOIA par de nombreux pays met « sous pression » tous les autres : ces derniers peuvent en effet difficilement se différencier en rejetant une disposition que leurs voisins, partenaires et alliés (leur réseau en somme) ont adoptée. En Europe, la table 1 démontre que le droit d'accès à l'information s'est d'abord diffusé dans la sphère d'influence suédoise, puis dans l'Europe occidentale latine/méditerranéenne et enfin dans les pays d'Europe orientale.

Les vecteurs de transmission de cette pression sont variés : organisations internationales et firmes multinationales, sommets bilatéraux et forums multilatéraux, rencontres entre les initiateurs et décideurs des grandes politiques transnationales, etc.

Ainsi, le cas spécifique de l'accès aux renseignements personnels a été réglé par une série d'accords internationaux (OCDE et Conseil de l'Europe en 1981, puis Union européenne en 1995) visant à empêcher la création de « paradis des banques de données personnelles », c'est-à-dire de pays vers lesquels le traitement de données serait délocalisé de façon à bénéficier d'une législation permissive<sup>412</sup>. La directive 95/46/CE stipule en effet que « le transfert vers un pays tiers de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement [...] ne peut avoir lieu que si [...] le pays tiers en question assure un niveau de protection adéquat »<sup>413</sup>. Après l'entrée

---

<sup>411</sup> BENNETT Colin J. « How States Utilize Foreign Evidence ». *Journal of Public Policy*, vol. 11, 1991, pp. 31-54.

<sup>412</sup> BENNETT Colin J. *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*. Ithaca : Cornell University Press, 1992, pp. 95-115.

<sup>413</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 281, du 23/11/1995, pp. 31-50, art. 25.

en vigueur de cette directive en octobre 2000, les États-Unis ont négocié, en consultation avec la Commission européenne, un *Safe Harbor Agreement* pour que les données personnelles en provenance de l'Union puisse être traitées outre-Atlantique en respectant les standards de protection européens<sup>414</sup>. La directive 95/46/CE a ensuite été transposée par les 12 nouveaux États membres de l'Union européenne au titre de l'acquis communautaire.

L'interdépendance des politiques en matière d'accès à l'information favorise la transparence. Par exemple, les chercheurs plus avisés ou plus retors (journalistes, représentants d'ONG, *data brokers*) savent qu'il est parfois possible d'obtenir d'une institution un document qu'une autre leur refuse et que l'on peut recourir à certains instruments juridiques étrangers pour contourner les dispositions nationales. Ainsi, avant l'adoption en 2000 du FOIA britannique, les organisateurs de la *Campaign for Freedom of Information* se fondaient sur le FOIA américain pour réclamer la divulgation des documents relatifs à la sécurité et à l'environnement intéressant l'opinion publique d'outre-Manche<sup>415</sup>. Quelques temps plus tôt, dans une affaire particulièrement médiatisée (l'affaire *Weatherhead*), les avocats de la défense avaient demandé, en se fondant sur le FOIA américain, la divulgation d'un document considéré confidentiel par le ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni<sup>416</sup>.

Les tendances décrites précédemment laissent penser que :

- de plus en plus d'États adopteront des dispositions législatives concernant l'accès à l'information,
- les normes en matière d'accès à l'information seront de plus en plus libérales (limitation des exceptions, réduction des délais et des frais de traitement, etc.)

En effet, c'est une sorte de cercle vertueux qui est susceptible de s'imposer : « *La logique qui sous-tend ce processus est la suivante : plus l'accès aux renseignements détenus par un gouvernement national devient facile pour les gouvernements étrangers et les organisations internationales, moins les politiques nationales d'accès à l'information ont leur raison d'être* »<sup>417</sup>.

---

<sup>414</sup> POULLET Yves. « Pour une justification des articles 4, 25 et 26 de la directive européenne 95/46 CE en matière de flux transfrontières et de protection des données » [Draft paper]. Dans EUROPEAN COMMISSION. INTERNAL MARKET DIRECTORATE GENERAL. *Data Protection Conference on the Implementation of the Data Protection Directive (Brussels, 30/09-01/10/2002)* [ressource électronique]. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/lawreport/poulet\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/lawreport/poulet_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>415</sup> [SANS AUTEUR.] « What the American FOI Act Reveals about Britain », *Secrets: Newspaper of the Campaign for Freedom of Information*, n° 22, juillet 1991. Disponible à l'adresse : <http://www.cfoi.org.uk/pdf/SecretsNewspaperNo22.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>416</sup> *U.S./Weatherhead, U.S. Court of Appeals for Ninth Circuit, Case 96-36260*, 10/0/1998, disponible à l'adresse : <http://bulk.resource.org/courts.gov/c.F3/157/157.F3d.735.96-36260.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>417</sup> BENNETT Colin J. *Mondialisation et régimes d'accès à l'information* [ressource électronique]. (Canada. Groupe d'étude de l'accès à l'information) Rapport 3, [Ottawa] : Groupe d'étude de l'accès à l'information, août 2001. Disponible à l'adresse : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-globalisation1-f.html> (consulté le 30/10/2010).

#### 6.3.4. LIMITES DE LA CONVERGENCE

Il convient de relativiser cette vague mondiale de *sunshine laws*. En effet, selon un rapport canadien, une quarantaine de pays avaient adopté des dispositions légales ou réglementaires autorisant la consultation sur demande des dossiers gouvernementaux avant 2001. Or, ce même rapport note que ces textes n'intègrent pas systématiquement<sup>418</sup> :

- le principe du droit d'accès à tous les documents gouvernementaux,
- la définition des exceptions à ce droit d'accès,
- le principe d'un droit de recours en cas de refus.

En somme, les FOIA existantes fournissent des garanties très variables selon les États.

Certaines dispositions constitutionnelles donnent « des garanties quelque peu douteuses en matière d'accès à l'information, comme c'est le cas dans certains États d'Amérique latine »<sup>419</sup>. On pourra également s'interroger sur la réalité de la mise en application au Zimbabwe de la loi sur l'accès à l'information signée par le président Robert Mugabe (*Access to Information and Privacy Protection Act*, 2002) : une ONG spécialisée dans la promotion du droit à l'information affirme que cette loi prouve qu'une FOIA « peut être une force négative dans la société », notamment lorsque sont mises en œuvre des dispositions interdisant « l'abus de liberté d'expression »<sup>420</sup>.

En outre, si une certaine convergence s'opère entre les États en matière de liberté d'accès à l'information, force est de constater que les organisations internationales et supranationales ne participent que de façon limitée à ce phénomène : « *Certaines organisations internationales ne disposent pas de règles très élaborées régissant la façon de répondre aux demandes en matière d'accès à l'information. Avec ou sans règles établies, certaines organisations internationales peuvent faire preuve d'une moins grande transparence que les gouvernements nationaux, alors que d'autres peuvent se montrer plus ouvertes. Les règles et les attentes des organisations*

---

<sup>418</sup> BENNETT Colin J. *Mondialisation et régimes d'accès à l'information* [ressource électronique]. (Canada. Groupe d'étude de l'accès à l'information) Rapport 3, [Ottawa] : Groupe d'étude de l'accès à l'information, août 2001. Disponible à l'adresse : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-globalisation1-f.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>419</sup> *Ibid.* ; ROBERTS Alasdair. « Structural Pluralism and the Right to Information ». *The University of Toronto Law Journal*, vol. 51, n° 3, 2001, pp. 243-271.

<sup>420</sup> Disponible sur le portail de *FreedomInfo.org – The Global Network of Freedom of Information Advocates*, un réseau en ligne des défenseurs de la liberté d'information, lancé en juin 2002 : <http://www.freedominfo.org/regions/africa/zimbabwe/> (consulté le 30/10/2010) [BANISAR David. *Freedom of Information around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. [London :] Privacy International, 20/09/2006, pp. 164-165. Disponible à l'adresse : <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf> (consulté le 30/10/2010)].

*internationales sont souvent incompatibles avec les politiques et les procédures en matière de liberté d'information en vigueur dans les États nationaux »*<sup>421</sup>.

Enfin, la question de l'harmonisation des FOIA s'avère particulièrement épineuse : les États les plus restrictifs souhaitent empêcher un nivellement « par le haut » et, *a contrario*, les plus libéraux veulent empêcher un nivellement « par le bas ». Ceci explique pourquoi la Suède – qui a pourtant joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre d'une réglementation communautaire pour garantir la transparence au sein des institutions européennes – est très réticente à l'adoption d'un instrument similaire qui s'appliquerait aux administrations nationales.

## 7. DISPOSITIONS D'ACCÈS AUX DOCUMENTS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'adoption des dispositions d'accès aux documents des organisations intergouvernementales se fait progressivement et parallèlement à celle des politiques nationales en la matière. Nombre de ces organisations – qui ont largement et longuement œuvré en secret, ne divulguant informations et documents qu'à titre discrétionnaire – reconnaissent aujourd'hui la nécessité d'un accès public à leurs ressources documentaires. L'adoption de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (1992) marque un tournant : elle témoigne de la pression considérable qui s'est exercée sur les institutions internationales pour qu'elles prévoient des politiques permettant la participation active du public et l'accès à l'information.

Toutefois, l'exigence de transparence des processus décisionnels, voire administratifs, qui président au fonctionnement des institutions internationales apparaît dès le XIX<sup>e</sup> siècle.

### 7.1. XIX<sup>E</sup> SIÈCLE

Ainsi, la culture du secret est l'une des causes de la chute de Confédération germanique. La *Deutscher Bund* (« Confédération allemande ») est établie par l'Acte confédéral allemand signé lors du Congrès de Vienne le 8 juin 1815 et se brise après un demi-siècle d'existence, suite à la guerre austro-prussienne de 1866. La crédibilité de la Confédération a été mise à mal du fait du fonctionnement de son organe décisionnel, la *Bundesversammlung*, composée des représentants (ministres) des États confédérés. Un memorandum bavarois du 12 mars 1848 constate en effet : « *And what caused this nullity of the Bund, what caused this hostile attitude to prosperity? It was its secretiveness, the fact that its conference rooms were hermetically sealed*

---

<sup>421</sup> BENNETT Colin J. *Mondialisation et régimes d'accès à l'information* [ressource électronique]. (Canada. Groupe d'étude de l'accès à l'information) Rapport 3, [Ottawa] : Groupe d'étude de l'accès à l'information, août 2001. Disponible à l'adresse : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-globalisation1-f.html> (consulté le 30/10/2010).



*against the control of public opinion. The secretive Bundestag first became an object of fear, and then of cold disgust to the German people »*<sup>422</sup>.

La première Confédération helvétique – celle fondée par le Pacte fédéral de 1815 et qui rassemble à l'origine 22 cantons suisses – est également dotée d'un organe décisionnel (*Landtag*) dont les réunions se tiennent d'abord à huis clos. À partir de 1834, un règlement, dont l'objet est de répondre aux mouvements démocratiques alors émergents, fixe le principe selon lequel les réunions du *Landtag* sont publiques, sauf décision contraire d'une majorité des cantons représentés<sup>423</sup>.

## 7.2. NATIONS UNIES

Le fonctionnement des Nations Unies se caractérise dès son origine par une atmosphère d'ouverture quasi-totale. Ainsi, les séances de l'Assemblée générale, de même que les réunions du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle, sont publiques. La Cour internationale de Justice fait également montre d'une ouverture certaine, s'inscrivant en cela dans la tradition d'ouverture des juridictions nationales occidentales.

Le 13 février 1946, l'Assemblée générale adopte à l'unanimité la résolution 13(1) dont l'objet est d'offrir une information exhaustive concernant les travaux des Nations Unies : « *L'ONU ne peut atteindre ses objectifs si les peuples du monde ne sont pas pleinement informés de ses buts et activités* ».

Cette volonté d'ouverture :

- reprend l'expérience de la Société des Nations (1929-1946),
- s'explique par le souhait de se différencier des forces de l'Axe – ces régimes totalitaires vaincus lors de la Seconde Guerre mondiale,
- est confortée par la concurrence entre les organes de presse (les agences notamment).

L'Assemblée générale a consigné dans les articles 60 et 61 de son règlement intérieur le principe de transparence de ses séances<sup>424</sup> :

---

<sup>422</sup> CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? ». *Common Market Law Review*, n° 32(2), avril 1995, p. 394 [traduction des auteurs].

<sup>423</sup> *Ibid.*

<sup>424</sup> L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté son règlement intérieur par sa résolution 173 (II) du 17 novembre 1947. Ce règlement est entré en vigueur le 1er janvier 1948 : NATIONS UNIES. ASSEMBLEE GENERALE. *Règlement intérieur de l'Assemblée générale*. [Document A/520]. Lake Success, N. Y. : Nations Unies, 12/12/1947. Disponible à l'adresse : [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A%2F520&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2F520&Lang=F) (consulté le 18/10/2010).

---

« Article 60 (Principes généraux).

*Les séances de l'Assemblée générale et de ses grandes commissions sont publiques, à moins que l'organe intéressé ne décide de se réunir en séance privée en raison de circonstances exceptionnelles. Les séances des autres commissions et sous-commissions sont également publiques, à moins que l'organe intéressé n'en décide autrement.*

Article 61 (Séances privées).

*L'Assemblée générale fait connaître lors d'une de ses prochaines séances publiques toutes les décisions prises en séance privée. À la fin de chaque séance privée des grandes commissions et des autres commissions et sous-commissions, le Président peut faire publier un communiqué par l'intermédiaire du Secrétaire général ».*

---

Si la plupart des autres organes des Nations Unies ont adopté des dispositions calquées sur ces deux articles, il en est une qui, au fil du temps, a sans conteste restreint le degré de transparence de ses activités : le Conseil de sécurité. Depuis les années 1970, l'organe exécutif des Nations Unies prépare ses réunions officielles au cours d'une réunion consultative plénière qui se déroule dans une salle de conférence interdite au public. Auparavant, « la majeure partie du travail du Conseil se déroulait lors de ses séances publiques »<sup>425</sup>.

### 7.3. BANQUE MONDIALE ET BANQUES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT

La Banque mondiale<sup>426</sup> et les quatre banques régionales de développement (la Banque interaméricaine de développement<sup>427</sup>, le Groupe de la Banque africaine de développement<sup>428</sup>, la Banque asiatique de développement<sup>429</sup> et la Banque européenne pour la reconstruction et le

---

<sup>425</sup> United Nations Yearbook, vol. 1, 1946-1947, p. 83. AUST Anthony. « The Procedure and Practice of the Security Council Today ». Le Développement du rôle du conseil de sécurité : Académie de droit international, colloque, pp. 365-374, notamment p. 366.

<sup>426</sup> BANQUE MONDIALE. *The World Bank Policy on the Disclosure of Information*. Washington, D.C. : World Bank, 1994. Une version plus récente (2002) est disponible à l'adresse :

<http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/documents/disclosurepolicy.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>427</sup> INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Policy OP-102: Disclosure of Information*. 1994. Une version plus récente (2004) est disponible à l'adresse : <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=781675> (consulté le 30/10/2010).

<sup>428</sup> AFRICAN DEVELOPMENT BANK, AFRICAN DEVELOPMENT FUND. *Disclosure of Information Policy*. [Abidjan] 1997. Une version plus récente (2005) est disponible à l'adresse : <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000004-EN-THE-AFRICAN-DEVELOPMENT-BANK-GROUP-POLICY-ON-DISCLOSURE-OF-INFORMATION.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>429</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Confidentiality and Disclosure of Information*. Réf. R134-94. [Manila.] 1994. Une version plus récente (2005) est disponible à l'adresse : <http://www.adb.org/Documents/Policies/PCP/PCP-R-Paper.pdf> (consulté le 30/10/2010).

développement<sup>430</sup>) ont toutes adopté des politiques de diffusion de l'information. Ces dispositions, pour la plupart relativement imparfaites sur plusieurs points essentiels, constituent néanmoins une reconnaissance importante du droit d'accès à l'information.

#### 7.4. COMMONWEALTH

L'importance du droit à l'information est reconnue par le Commonwealth depuis une trentaine d'années. Dès 1980, les ministres de la justice du Commonwealth, réunis à la Barbade, affirment que « la participation publique au processus démocratique et gouvernemental a tout son sens quand les citoyens ont un accès adéquat à l'information publique »<sup>431</sup>.

En mars 1999, le Secrétariat du Commonwealth constitue un Groupe d'experts chargés d'étudier le droit à l'information. Ce Groupe adopte un document énonçant un certain nombre de principes et de directives sur la « liberté de l'information », notamment : « *La liberté de l'information devrait être garantie en tant que droit légal et exécutoire permettant à tout individu d'obtenir les documents et informations détenus par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de l'État, ainsi que par toute entreprise contrôlée par l'État et tout autre organe remplissant des fonctions publiques* »<sup>432</sup>.

Ces principes et directives sont approuvés par les ministres de la Justice lors d'une réunion en mai 1999 à Port of Spain (Trinité-et-Tobago). Le communiqué établi par ces ministres est ensuite examiné par le Comité plénier sur la coopération fonctionnelle du Commonwealth – dont le rapport, finalement approuvé par les chefs de gouvernement, affirme que : « *The Committee [...] recognised the importance of public access to official information, both in promoting transparency and accountable governance and in encouraging the full participation of citizens in the democratic process* »<sup>433</sup>.

Le Secrétariat du Commonwealth prendra par la suite un certain nombre d'initiatives pour promouvoir le droit à l'information, par exemple en rédigeant des « lois types »<sup>434</sup>.

---

<sup>430</sup> EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *Policy on Disclosure of Information*. London, 1996. Une version plus récente (*Public Information Policy*, septembre 2008) est disponible à l'adresse : <http://www.ebrd.com/downloads/policies/pip/pipe.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>431</sup> Cité dans : « Promoting Open Government: Commonwealth Principles and Guidelines on the Right to Know ». Document de travail du Commonwealth Expert Group Meeting on the Right to Know and the Promotion of Democracy and Development (London: 30-31/03/1999).

<sup>432</sup> *Ibid.*

<sup>433</sup> COMMONWEALTH. HEADS OF GOVERNMENT. *The Durban Communiqué*. Commonwealth Heads of Government Meeting, Durban, South Africa, 12-15 November 1999, p. 20, § 20. Disponible à l'adresse : [http://www.thecommonwealth.org/files/35247/FileName/Durban\\_Communique.pdf](http://www.thecommonwealth.org/files/35247/FileName/Durban_Communique.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>434</sup> Un « FOIA type » est disponible à l'adresse : [http://www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/%7BAC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD2F3AB1%7D\\_Freedom%20of%20Information.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BAC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD2F3AB1%7D_Freedom%20of%20Information.pdf) (consulté le 30/10/2010).

## 7.5. ORGANISATIONS INTERNATIONALES RÉGIONALES (EUROPE)

Les « organisations régionales » européennes sont dotées de règles variées. Examinons d'abord celles qui prévalent dans l'enceinte du Conseil de l'Europe, puis celles adoptées par le Conseil nordique.

Le *Conseil de l'Europe* comporte une Assemblée parlementaire et un Comité des ministres, les activités de la première étant publiques (article 35 du statut du Conseil de l'Europe), celles du second à huis clos (article 21(a) du même statut)<sup>435</sup>. Les réunions et documents de l'Assemblée sont accessibles au public, tandis que ceux du Comité des ministres restent inaccessibles : ainsi, les documents produits par le Conseil des ministres ne sont consultables que trente ans après leur création<sup>436</sup>.

Le *Conseil nordique* est un forum réunissant parlementaires et membres de gouvernements des pays de l'Europe septentrionale (de l'Islande à la Finlande) depuis 1952. C'est au sein de ce forum que s'exprime et se matérialise la coopération entre pays nordiques. Le Traité d'Helsinki du 23 mars 1962 constitue le socle de ce partenariat. L'adoption de législations sur l'accès aux documents par la Norvège et le Danemark crée le fondement juridique commun nécessaire à la révision en 1974 du Traité d'Helsinki sur la coopération entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède<sup>437</sup>. Le nouvel article 43 stipule depuis lors<sup>438</sup> : « *In matters pertaining to Nordic cooperation, the principle of public access should be observed to the greatest extent possible* ».

## 7.6. LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

En 2000, l'Union européenne adopte sa *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*<sup>439</sup>, qui énonce les droits civiques, politiques, économiques et sociaux essentiels des citoyens européens. L'article 42 accorde un droit d'accès aux documents conservés par les institutions de l'Union en ces termes : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

<sup>435</sup> COUNCIL OF EUROPE. *Statute of the Council of Europe, London, 5th May, 1949*. London : HMSO, [1949]. Version française disponible à l'adresse : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/001.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>436</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. *Procédure relative à l'accès du public aux documents officiels du Conseil de l'Europe*. Adoptée par le Comité des Ministres lors de la 337e réunion des Délégués des Ministres (Annexe VIII, point 9), Réf. CM/Dél/Concl(81)337, 21/09/1981. Disponible à l'adresse : <http://128.121.10.98/coe/pdfopener?smd=1&md=1&did=779950> (consulté le 30/10/2010).

<sup>437</sup> *Treaty of Co-operation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden (the Helsinki Treaty)*. Helsingfors [Helsinki], 23/03/1962. Disponible à l'adresse : <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/agreements/treaties-and-agreements/basic-agreement/the-helsinki-treaty> (consulté le 30/10/2010).

<sup>438</sup> HOLM Niels Eilschou. « The Danish System of Open Files in Public Administration ». *Scandinavian Studies in Law*, 1975, n° 19, pp. 155-156.

<sup>439</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 364 du 18/12/2000, pp. 1-22. PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [version consolidée]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 83 du 30/03/2010, pp. 389-403.

Initialement conçu comme un simple document « politique », la Charte se voit conférer une valeur juridiquement contraignante après la ratification du Traité de Lisbonne par la totalité des États membres de l'Union européenne, en application de l'article 6 de ce même Traité<sup>440</sup>.

## 8. LES LÉGISLATIONS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS

La plupart des États membres ont adopté des dispositions constitutionnelles ou législatives, souvent inspirées du FOIA américain, conférant au citoyen un droit général d'accès aux documents conservés par les autorités publiques<sup>441</sup>.

Selon la table 1, huit membres de « l'Europe des Douze » avaient déjà légiféré en matière de droit d'accès aux documents officiels avant 1995 : le Danemark (1964), la France et les Pays-Bas (1978), la Grèce (1986), l'Italie (1990), l'Espagne (1992), le Portugal (1993) et la Belgique (1994). L'Autriche, la Suède et la Finlande qui intègrent l'Union européenne au 1<sup>er</sup> janvier 1995 disposent déjà de lois (respectivement 1987, 1776 et 1951). Les FOIA irlandais et anglais sont approuvés respectivement en 1997 et en 2000. Les pays qui se joignent à l'Union en 2004 et en 2007 ont presque tous adopté une loi sur l'accès à l'information avant leur adhésion. Enfin, en Allemagne, le *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes* (2005) donne à tout citoyen un droit d'accès à l'information officielle conservée par les autorités fédérales.

À ce jour, il n'y a plus guère que trois États membres pour lesquels aucune loi sur l'accès à l'information n'est encore entrée en vigueur : Chypre, le Luxembourg et Malte.

### 8.1. LUXEMBOURG: UNE RÉSISTANCE PERSISTANTE

À ce jour, au Luxembourg, aucun instrument législatif prévoyant un droit général d'accès aux documents n'est encore en vigueur. Cependant, un projet de loi est à l'étude : il s'agit de la proposition de loi n° 4676 sur la liberté d'accès à l'information, préparée par Alex Bodry, ancien ministre et président du Parti ouvrier socialiste luxembourgeois depuis 2004.

Dans sa proposition<sup>442</sup>, qu'il dépose le 20 juin 2000 à la Chambre des députés, Alex Bodry constate « un retard certain dans l'effort d'ouverture de l'Administration et du libre accès de tous

---

<sup>440</sup> Traité sur l'Union européenne [version consolidée]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 83 du 30/03/2010, article 6, p. 19.

<sup>441</sup> Pour une étude comparative du droit sur l'accès aux documents administratifs à l'Union européenne des Quinze : McDONAGH Maeve. « European Access Legislation: Consistence or Divergence? ». Dans BURKERT Herbert, AICHOLZER Georg (dir.). *Public Sector Information in the Digital Age: between Markets, Public Management and Citizens' Rights*. Cheltenham : Edward Elgar, 2004, pp. 108-122. ΛΕΝΤΖΗΣ Δημοσθένης Δ. *Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων*. Αθήνα : Σάκκουλας, 2008 (« Δημοσιεύματα διεθνούς οικονομικού και ευρωπαϊκού δικαίου » ; 9), pp. 49-82.

<sup>442</sup> Le texte intégral du débat (41<sup>e</sup> séance, mercredi 28 juin 2000), qui s'est limité à deux interventions après la présentation d'Alex Bodry, est disponible aux Compte rendus des séances publiques de la Chambre des députés du Grand-duché de Luxembourg, 1999-2000, pp. 1506-1509. Accessible à la sous-rubrique « Travail à la

à l'information »<sup>443</sup>. En effet, force est de constater que le Luxembourg a davantage « subi » que contribué à l'évolution du droit d'accès aux documents dans l'ensemble de l'Union européenne.

La proposition de loi n° 4676 entendrait consacrer (1) le droit à l'information et (2) le libre accès à l'information détenue par les autorités publiques ou parapubliques comme des droits fondamentaux. Elle viserait toute information conservée par une autorité publique nationale ou locale, voire un établissement public ou un organe chargé d'un service public.

L'article 4.1 autoriserait l'accès aux documents à toute personne physique ou morale qui en ferait la demande sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt particulier – à condition toutefois que le demandeur n'ait pas l'intention de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents réclamés (article 6.2).

Ce droit d'accès s'appliquerait exclusivement aux documents achevés et ne concernerait ni les documents internes, ni les documents préparatoires à une décision administrative en cours. Le texte prévoit d'autres exceptions : ainsi les documents faisant déjà l'objet d'une diffusion publique ou destinés à être commercialisés par les autorités échapperaient au droit d'accès, de même que les documents établis dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.

L'article 9 renvoie à la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse qui consacre, notamment, le droit de tout administré d'être entendu et d'obtenir communication de son dossier administratif. Le règlement grand-ducal du 8 juin 1979, relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes, consacre quant à lui le droit de tout administré à la communication intégrale du dossier concernant sa situation administrative, ainsi que des éléments d'information sur lesquels l'administration s'est basée (ou entend se baser) pour arrêter une décision administrative susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts.

Courant 2000, la proposition de loi n° 4676 d'Alex Bodry est renvoyée auprès de la commission de la fonction publique et de la réforme administrative. La procédure s'interrompt alors et ne reprend qu'en mars... 2010. D'aucuns diront qu'un tel délai est révélateur de la réticence du pouvoir législatif luxembourgeois à garantir l'accès du public aux documents administratifs.

Pour l'heure, le citoyen ne peut fonder une demande d'accès que sur les lois du 1<sup>er</sup> décembre 1978 et 8 juin 1979, ainsi que sur la jurisprudence qui en découle. Ces deux textes ont certes

---

Chambre / Recherche / Recherche d'archives » du site de la Chambre des Députés : <http://www.chd.lu/wps/portal/public/> (consulté le 30/10/2010).

<sup>443</sup> GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG. CHAMBRE DES DEPUTES. Proposition de loi 4676 concernant la liberté d'accès à l'information. Dépôt : Alex BODRY. Disponible sur le site : <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/&id=4676> (consulté le 30/10/2010).

largement contribué à renforcer la position de l'administré face aux autorités luxembourgeoises, mais sont insuffisants pour garantir effectivement et pleinement le libre accès à l'information administrative.

Dans le cas particulier de la protection de l'environnement, le Luxembourg a dû transposer une directive européenne dans son droit national : la loi du 10 août 1992 garantit l'accès à l'information en matière environnementale. On constatera encore une fois le rôle joué par la volonté de protéger les milieux naturels dans le développement du droit d'accès aux documents administratifs.

## 8.2. MALTE : UN *FREEDOM OF INFORMATION ACT* PRÉVU POUR 2010

Concernant Malte et d'après une récente déclaration du porte-parole du Premier ministre, le FOIA maltais sera « pleinement » en vigueur en 2010. L'une de ses clauses est cependant controversée dans la mesure où elle contrevient à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents : en effet, seules les personnes « ayant résidé au moins cinq ans sur le territoire » de l'archipel seraient autorisées à demander accès aux documents officiels – ce qui exclurait *de facto* les journalistes étrangers, les étrangers récemment installés à Malte et surtout les demandeurs d'asile pour lesquels l'archipel constitue l'une des portes de l'Europe<sup>444</sup>.

## 8.3. CHYPRE : LES DOCUMENTS OTAGES D'UN ENJEU GÉOPOLITIQUE

À Chypre, l'accès aux documents est fortement compliqué par les tensions opposant les communautés grecque et turque. Nation indépendante et État membre de l'Union européenne, l'île est en effet partiellement occupée par l'armée turque depuis 1974. Dans un tel contexte, il n'est guère étonnant qu'une grande part des documents administratifs soient classifiés « confidentiels » et que la loi relative à la fonction publique interdise formellement à tout fonctionnaire de communiquer des informations sans autorisation de son supérieur<sup>445</sup>.

Face à cette situation, l'*Institut d'études sociopolitiques* (Ιδρυμα Κοινωνικοπολιτικών Μελετών – IKME), l'*Association Chypre – UE* (Κίβρις ΑΒ Δερνεγι – KAB) et l'*Access Info Europe* (AIE) ont constitué l'*Open Cyprus Coalition*. Actif depuis décembre 2009, ce regroupement est à l'origine

---

<sup>444</sup> VELLA Matthew. « Freedom of Information Law to Be in Force by 2010 ». *Malta Today*, 26/07/2009. Disponible à l'adresse : <http://www.maltatoday.com.mt/2009/07/26/t11.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>445</sup> CIVICUS (coord.), THE MANAGEMENT CENTRE OF THE MEDITERRANEAN (ed.), INTERCOLLEGE (ed.). *An Assessment of Civil Society in Cyprus: Map for the Future 2005 : CIVICUS Civil Society Index Report*. [s.l., s.d.] pp. 64-65. Disponible à l'adresse : [http://www.undp-act.org/data/articles/civicus\\_civil\\_society\\_index\\_report\\_cyprus.pdf](http://www.undp-act.org/data/articles/civicus_civil_society_index_report_cyprus.pdf) (consulté le 30/11/2010).  
EVRIPIDOU Stefanos. « No clear access to public documents ». *Cyprus Mail*, 06/03/2009. Disponible à l'adresse : <http://www.cyprus-mail.com/cyprus/no-clear-access-public-documents> (consulté le 30/11/2010).

d'un projet financé par l'Union européenne et visant à améliorer l'accès aux informations détenues par les autorités publiques (*The Right of Access to Information in Cyprus Project*)<sup>446</sup>.

Au cours de l'été 2010, à l'occasion de l'examen de la loi sur les archives de l'État, la commission parlementaire des affaires légales s'est intéressée au problème de l'accès aux documents<sup>447</sup> : il ressort que cette question ne pourra être résolue sans règlement préalable du conflit chypriote dans son ensemble.

## 9. LA TRANSPARENCE AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES : LES ACQUIS DU DROIT INTERNATIONAL/NATIONAL

Au terme de cet historique, il convient de rappeler ces textes clés du droit international/national, qui sont tant des acquis que des matérialisations concrètes du droit d'accès aux documents :

- 1946 : résolution 59 (I) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies,
- 1950 : article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme,
- Années 1950-1970 : adoption des premières législations nationales modernes sur l'accès aux documents administratifs,
- 1966 : *Freedom of Information Act* américain,
- 1981 : Recommandation n° R(81) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

Les institutions européennes ont subi l'influence de ces textes. Le Parlement européen, dont la légitimité démocratique est renforcée par les premières élections au suffrage universel de 1979, est l'un des promoteurs de la transparence au sein des institutions. Il se fonde sur les premières législations nationales et sur la recommandation n° R(81) 19 du Conseil de l'Europe.

Ses efforts ne sont couronnés de succès qu'à partir du moment :

- où son pouvoir s'affirme dans les textes (procédure de codécision) et dans les faits (chute de la Commission Santer),
- où l'élargissement de 1995 lui fournit deux alliés sûrs et déterminés : la Suède et la Finlande, pour lesquelles la transparence est un acquis essentiel.

---

<sup>446</sup> « The Right of Access to Information in Cyprus Project » : <http://www.accessinfocypus.eu/> (consulté le 30/11/2010).

<sup>447</sup> [SANS AUTEUR.] « Πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα θέλει να διασφαλίσει η Βουλή » [Le Parlement veut assurer l'accès aux documents des autorités publiques]. *Σημερινή*, 11/06/2010, p. 18. Disponible à l'adresse : <http://www.sigmalive.com/files/filefield/1/4/6/simerini%2011062010.pdf> (consulté le 30/11/2010).



La Cour de justice et le Médiateur européen participent également à la promotion de l'accès à l'information.

Enfin, le citoyen européen affirme son désir d'une plus grande intelligibilité et d'une plus grande transparence des processus de décision communautaires (ratification du Traité de Maastricht, 1992). La volonté des institutions de rapprocher l'Union européenne de cet acteur oublié, les instruments juridiques nationaux et internationaux, l'évolution des rapports de force au sein des institutions se conjuguent et aboutissent à l'instauration d'un droit d'accès aux documents des administrations communautaires.



# CHAPITRE 3. L'OPACITÉ DU SYSTÈME COMMUNAUTAIRE

Ce chapitre s'attache à présenter les caractéristiques du fonctionnement communautaire participant à cette « culture du secret » qui a longtemps prévalu au sein des institutions européennes. Cette opacité se retrouve encore aujourd'hui dans les difficultés rencontrées lors de l'accès aux documents administratifs, dans la question non résolue de la hiérarchie des normes, dans la procédure de comitologie et dans le secret persistant des réunions du Conseil.

Ce chapitre décrit ensuite les facteurs de transparence qui ont progressivement dissipé certaines des zones d'ombre entourant la mécanique décisionnelle et administrative de l'Union européenne. D'abord, la fin de la décennie 1990 voit se dessiner une *convergence* des politiques des États membres en matière d'accès aux documents : les institutions de l'Union se devaient d'accompagner cette tendance. De plus, les *règles de décision* régissant la formulation des politiques communautaires facilitent l'adoption des nouvelles règles de transparence. En outre, le processus de répartition des compétences (ou « *différenciation fonctionnelle* ») au sein de l'Union est alors déjà bien avancé : ce progrès a pour conséquence, d'une part, de circonvenir les risques que certains voient dans l'application de la transparence et, d'autre part, de constituer un *lobby* influent en faveur de la transparence au sein même de l'architecture européenne. Enfin, la reconnaissance explicite dans les Traités européens du concept de « *citoyenneté européenne* » renforce les arguments en faveur de règles d'accès plus libérales<sup>448</sup>.

## 1. LES ÉLÉMENTS FAVORABLES À L'OPACITÉ

Pendant longtemps, l'administration communautaire se caractérise par une transparence insuffisante. La culture du secret entoure alors le fonctionnement des institutions européennes, les restrictions d'accès aux documents administratifs étant les symptômes les plus évidents d'une opacité généralisée. Cette opacité, aggravée par des mécanismes de prise de décision manquant de clarté et d'intelligibilité, a un impact négatif sur l'appréhension de l'Union européenne et de son action par les citoyens<sup>449</sup>.

### 1.1. LA « CULTURE DU SECRET »

C'est la culture du secret qui prévaut au sein des institutions européennes jusqu'au début des années 1990. Il est alors admis que l'administration européenne est encline à une certaine

---

<sup>448</sup> ROBERTS Alasdair. « Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union ». *European Public Law*, vol. 8, n° 2, juin 2002, pp. 255-275.

<sup>449</sup> VERHOEVEN Amaryllis. « The Right to Information: a Fundamental Right? ». Dans EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. *An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information, Maastricht, 29-30 May 2000*. Maastricht : EIPA, 2000, pp. 1-7. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf> (consulté le 30/10/2010).

rétenion de l'information. Les ressortissants de l'Union, qui demandent à accéder aux documents préparatoires des travaux de la Commission ou du Conseil, par exemple, dépendent du pouvoir quasi-discrétionnaire des fonctionnaires en place. Nombre de décisions importantes sont adoptées par des comités de fonctionnaires anonymes et inaccessibles et une telle situation ne peut que renforcer le sentiment d'opacité<sup>450</sup>.

Dans le même temps, le Parlement européen fait montre de transparence, ses travaux et débats se déroulant sous le contrôle de l'opinion publique. Cette transparence est cependant limitée, dans la mesure où le rôle du Parlement européen a été longtemps purement consultatif. En revanche, la discrétion, la confidentialité et le secret sont la règle concernant les travaux de la Commission et du Conseil : ce manque patent de transparence devient au fil du temps un *problème structurel* du système institutionnel communautaire.

Le secret est alors présenté comme une garantie d'efficacité des processus de prise de décision de la Commission et du Conseil. Ainsi, l'efficacité est invoquée pour justifier les réunions à huis clos du Conseil : « une levée systématique du secret de toutes ses délibérations ignorerait l'essence même du processus décisionnel communautaire et pourrait nuire à son efficacité »<sup>451</sup>. C'est en effet sur une véritable « culture de la négociation, par l'élaboration de compromis nécessaires, que repose la capacité décisionnelle du Conseil et de tous ses rouages, et que seul le secret rend possible »<sup>452</sup>.

### 1.1.1. LES DIFFÉRENTS ASPECTS DE LA CULTURE DU SECRET

Il convient de préciser que la question de l'accès aux documents n'est que l'un des aspects de la problématique de la transparence au sein des institutions européennes.

En effet, la transparence est parfois mise à mal par le manque de clarté – voire de cohérence – du processus décisionnel : la désaffection du public vis-à-vis des institutions européennes s'explique en partie par la difficulté à appréhender des processus complexes et dont les décisionnaires ne sont pas toujours aisément identifiables. Cette observation est capitale : comment comprendre une décision ou une directive si l'on ne connaît pas précisément les acteurs qui en sont à l'origine et les procédures qui la fondent ? Le citoyen a pu se sentir démuni face à un ensemble d'institutions, d'organes et de comités qui interagissent selon des règles compliquées.

---

<sup>450</sup> [SANS AUTEUR.] « Technocratie et manque de transparence ». *Le Monde diplomatique* (Un cahier spécial sur l'Europe), mai 2005. Disponible à la page : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/technocratie> (consulté le 30/10/2010).

<sup>451</sup> GARIN Aurore. « Affaire Sison : confirmation du refus d'accès aux documents du Conseil ». [Genève] : Centre d'études juridiques européennes, 20/03/2007 (« Actualité » ; 392). Disponible à l'adresse : [http://www.unige.ch/droit/ceje/actualites.php3?id\\_article=392](http://www.unige.ch/droit/ceje/actualites.php3?id_article=392) (consulté le 30/10/2010).

<sup>452</sup> LAFAY Frédérique. « L'accès aux documents du Conseil de l'Union : contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire ». *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, pp. 37-68.

Ainsi, la question de l'accès aux documents produits ou reçus par les institutions européennes ne constitue pas – à notre avis – le nœud du problème de la transparence. Comme le souligne le Parlement européen dans sa « résolution sur la transparence dans la Communauté », « la transparence des différentes institutions reste insuffisante si l'ensemble du système communautaire demeure opaque aux yeux des citoyens »<sup>453</sup>.

Examinons maintenant certains facteurs qui rendent malaisée la bonne compréhension des processus exécutifs et législatifs de l'appareil communautaire :

- le caractère technique des documents communautaires et le manque de convivialité des instruments censés les rendre accessibles au public (bases de données et registres),
- la hiérarchie des normes,
- la comitologie,
- le secret entourant les réunions du Conseil.

#### **1.1.1.1. Les difficultés d'accès aux documents et aux systèmes documentaires**

La première difficulté réside dans le contenu particulièrement technique de l'abondante production documentaire des institutions européennes. Le recours à un véritable jargon communautaire, assorti de nombreux sigles et acronymes, constitue un premier obstacle pour le néophyte : « Une [...] difficulté majeure des textes communautaires est le jargon de l'UE qui emploie parfois des notions et des mots qui n'ont pas de sens hors du contexte européen, et ne sont pas toujours clairs pour les lecteurs »<sup>454</sup>.

Le considérable effort de traduction de certaines catégories de documents dans les vingt-trois langues officielles de l'Union est parfois anéanti par le caractère intrinsèquement rébarbatif – voire « creux » – des documents en question (la fameuse « langue de bois » communautaire).

Les traductions peuvent également nuire à la bonne compréhension du texte : les institutions européennes essaient de produire des textes « parallèles » et « réversibles » et appliquent les mêmes stratégies linguistiques à toutes les langues. Le caractère propre de chaque langue-cible n'est alors pas forcément respecté et des schémas linguistiques propres au français ou à l'anglais sont transposés dans d'autres langues (notamment en matière de collocations et de ponctuations)<sup>455</sup>, ce qui explique le caractère confus de certaines traductions.

---

<sup>453</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la transparence dans la Communauté, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 128, 09/05/1994, p. 475.

<sup>454</sup> SAVVA Efi. « Langues faibles et langues puissantes : conclusions à partir d'une étude comparée de textes communautaires ». Dans D'ALIGNY François-Xavier *et al.* *Plurilinguisme, interculturalité et emploi : défis pour l'Europe*. Paris : L'Harmattan, 2009, p. 115.

<sup>455</sup> *Ibid.*, pp. 114-115.

La deuxième difficulté concerne le caractère peu convivial des sites Internet et des bases de données créés par les institutions européennes et censés permettre un accès direct ou indirect (registres) aux documents. Ces systèmes documentaires sont généralement exploités par les personnes physiques et morales directement concernées par le fonctionnement communautaire (ONG, lobbies, citoyens en procès avec une institution), mais sont trop peu conviviaux pour être utilisés par le grand public.

Le troisième obstacle consiste en une série de savoir-faire qu'il convient de maîtriser pour obtenir l'accès à un document ou aux informations qu'il contient :

- *Savoir formuler et présenter sa requête.* — Ce qui implique (1) de connaître la nomenclature des documents accessibles et d'être en mesure de repérer ceux susceptibles de contenir l'information recherchée et (2) d'identifier l'entité administrative auprès de laquelle déposer sa requête.
- *Avoir des notions de recherche documentaire.* — Ce qui implique (1) d'avoir été initié au fonctionnement généralement peu convivial des registres informatiques et des bases de données documentaires, (2) de pouvoir, le cas échéant, se rendre physiquement dans les salles de consultation des services d'archives des institutions et (3) de savoir se débrouiller avec un fonds constitué de documents éventuellement non classés (« documents en vrac ») ou mal classés.
- *Savoir exploiter les informations contenues dans un document.* — Ce qui implique (1) de maîtriser la langue du document dont il peut n'exister qu'une seule version linguistique, (2) de savoir resituer un document dans son contexte et de connaître les règles et les procédures qui ont présidé à son élaboration et (3) de pouvoir appréhender son contenu, parfois extrêmement technique ou spécialisé.

Il convient de noter que les institutions européennes doivent fournir plusieurs efforts pour rendre les documents non pas *physiquement* mais également *intellectuellement* accessibles. Il s'agit :

- de constituer des dossiers exhaustifs et bien structurés qui permettent de connaître tous les tenants et les aboutissants d'une affaire ou d'une procédure,
- de rassembler et d'organiser les métadonnées relatives aux documents, à leurs producteurs et aux processus auxquels ils se rattachent,
- de fournir à l'utilisateur un système informatique convivial lui permettant d'exploiter efficacement ces métadonnées,

- de renvoyer l'utilisateur vers d'autres centres de ressources documentaires (archives, mais également bibliothèques, centres de documentation, musées) auprès desquels il pourra compléter ou relancer ses recherches.

Bien que les institutions européennes – et notamment la Commission avec CELEX<sup>456</sup> – aient été pionnières dans le domaine des systèmes d'information, force est de constater que les systèmes mis en place n'ont guère été satisfaisants quant à la participation des citoyens<sup>457</sup>. Ceci est dû à la complexité des informations gérées par ces systèmes, mais également au fait que nombre de citoyens ne savent tout simplement pas qu'ils disposent d'un droit d'accès aux documents conservés par les institutions.

### 1.1.1.2. La question de la hiérarchie des normes

Dans l'ordre juridique européen, il n'existe pas de véritable hiérarchie des actes communautaires. Le problème commence avec les actes européens assimilables à des dispositions constitutionnelles : ils se trouvent dans les Traités européens, mais également dans des actes de législation secondaire ou encore dans des instruments dont le statut juridique n'est pas précisément établi – les accords interinstitutionnels par exemple<sup>458</sup>.

Le Parlement européen a demandé, dans sa résolution du 18 avril 1991 sur la nature des actes communautaires, que soit insérée dans les Traités une nomenclature des actes communautaires distinguant actes législatifs (lois-cadres et lois) et actes réglementaires<sup>459</sup>. Une déclaration annexée au Traité de Maastricht avance le concept d'une « classification » des actes juridiques de la Communauté – cette déclaration n'excluant d'ailleurs pas l'idée d'une hiérarchie entre règle communautaire et droit national<sup>460</sup>.

Établir une hiérarchie des actes communautaires organisée en fonction des sources (Traités, normes législatives, règlements d'application) permettrait, par exemple, de rendre plus simple et

---

<sup>456</sup> GASKELL Eric. « Commission of the European Communities and its Information Services ». *Unesco Journal of Information Science, Librarianship, and Archives Administration*, v. xxxii, n° 3, mai-juin 1978, p. 164-165.

<sup>457</sup> DECKMYN Veerle. « La transparence et l'information européenne ». *EIPAScope*, 1994(2), pp. 1-2. Disponible à la page : [http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop94\\_2\\_2.pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop94_2_2.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>458</sup> VERHOEVEN Amaryllis. « The Right to Information: a Fundamental Right? ». Dans EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. *An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information, Maastricht, 29-30 May 2000*. Maastricht : EIPA, 2000, p. 6. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>459</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Résolution sur la nature des actes communautaires. Rapporteur : Jean-Louis Bourlanges. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 129 du 20/05/1991, p. 136.

<sup>460</sup> KOVAR Robert. « La Déclaration n° 16 annexée au Traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé », *Cahiers de droit européen*, 1997, pp. 3-11. GAUDIN, Hélène. « Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, pp. 1-20.

plus transparente l'application du principe de subsidiarité. Les attributions de chaque institution seraient ainsi clarifiées<sup>461</sup> :

- adoption des Traités par le Conseil statuant à l'unanimité et ratification ultérieure par les parlements nationaux,
- adoption des normes législatives (proposées par la Commission) par le Conseil et le Parlement européen en application de la procédure de codécision,
- préparation des dispositions réglementaires par les États membres et la Commission (dans ce dernier cas, sous le contrôle conjoint du Conseil et du Parlement européen).

Cependant, certains auteurs, Justus Lipsius notamment, font montre d'un certain scepticisme concernant la possibilité même d'une hiérarchisation des différents types de normes communautaires<sup>462</sup>. R. Bieber et I. Salomé affirment d'ailleurs que la hiérarchie des normes n'est pas une fin en soi, mais un simple « outil » qui, fonctionnant en combinaison avec d'autres instruments, favoriserait tout à la fois l'autonomie des institutions et la coopération interinstitutionnelle<sup>463</sup>.

### 1.1.1.3. La question de la comitologie

En application des Traités, le Conseil transfère à la Commission des compétences d'exécution concernant des règles qu'il a lui-même établies. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités de procédure. Ces modalités sont désignées par le terme de *comitologie* : elles consistent en la consultation obligatoire de comités chargés de déterminer les mesures d'exécution des règles énoncées par le Conseil – ces comités sont présidés par la Commission et composés de représentants des États membres<sup>464</sup>.

En somme, les Traités autorisent le Conseil, agissant à l'unanimité, à établir les principes définissant les modalités d'exercice de pouvoirs exécutifs par la Commission. Or ce processus de prise de décision échappe quasi-totalement au contrôle parlementaire. D'une part, le Parlement européen ne participe pas à ce processus : le cas échéant, il peut seulement indiquer « par une résolution motivée » qu'il estime que la Commission a outrepassé ses compétences<sup>465</sup>. D'autre part, les règles énoncées par le Conseil ne font pas davantage l'objet de ratification par les parlements nationaux.

---

<sup>461</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. TASK-FORCE « CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE ». *Livre blanc sur la Conférence intergouvernementale de 1996*. Vol. III, version provisoire, 1996, p.100. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche7\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche7_fr.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>462</sup> LIPSIUS Justus. « The 1996 Intergovernmental Conference ». *European Law Review*, vol. 20, n° 3, 1995, pp. 235-267.

<sup>463</sup> BIEBER, Roland, SALOMÉ, Isabelle. « Hierarchy of Norms in European law ». *Common Market Law Review*, n° 33, 1996, pp. 907-930.

<sup>464</sup> BLANC Didier. *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*. Paris : L'Harmattan, 2004 (Coll. « Logiques juridiques »), pp. 265-283.

<sup>465</sup> *Ibid.*, p. 278.



La comitologie est une pomme de discorde depuis une quarantaine d'années entre les trois principales institutions européennes<sup>466</sup>. La Commission, le Conseil et le Parlement européen, au terme d'une série de débats souvent houleux, sont finalement parvenus, à force d'arrangements et d'accord interinstitutionnels, à un *modus vivendi*<sup>467</sup>. L'âpreté de ce conflit interinstitutionnel au long cours illustre « la méfiance des États vis-à-vis de l'attribution de pouvoirs d'exécution à la Commission agissant seule »<sup>468</sup>.

Historiquement, la comitologie est apparue lorsque le Conseil a commencé à déléguer une partie de son pouvoir exécutif à la Commission. Cette procédure est introduite en 1962, pour l'exécution d'un ensemble de règlements du Conseil concernant l'organisation du marché des produits agricoles. De la politique agricole commune, la procédure de comitologie est progressivement appliquée à d'autres domaines « tels que la sécurité alimentaire, le transport, les douanes, les concours financiers et l'environnement »<sup>469</sup>.

L'Acte unique européen (1986), première révision substantielle du Traité de Rome, établit le fondement légal de la procédure. Selon l'ajout qui est fait à l'article 145 de ce texte (art. 202 du Traité CE) : « *Le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil [...] aura préalablement établis* ».

Se fondant sur ce texte, le Conseil adopte, le 13 juillet 1987, la « décision comitologie » fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission<sup>470</sup>. Trois procédures sont établies : pour chacune, la Commission est assistée par un comité présidé par l'un de ses représentants et composé de représentants des États membres. Si le rôle du comité est purement consultatif dans la première des trois procédures, il dispose par contre du pouvoir de renvoyer au Conseil l'étude d'un dossier pour les deux autres procédures.

Le Parlement européen introduit, sans succès, un recours auprès de la Cour de justice contre la « décision comitologie »<sup>471</sup>. Une nouvelle décision est adoptée en 1999 (décision 1999/468/CE,

---

<sup>466</sup> HAIBACH Georg. « Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!? ». *Eipascope* 99/3, pp. 10-18. Disponible à l'adresse : [http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop99\\_3\\_2.pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/scop99_3_2.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>467</sup> Accord Plumb/Delors de 1988, accord Samland/Williamson de 1996, *modus vivendi* de 1994.

<sup>468</sup> VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2004 (Collection : « Faculté de droit de l'Université de Liège »), p. 246.

<sup>469</sup> *Ibid.*, pp. 245-246.

<sup>470</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. 87/373/CEE : Décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 197 du 18/07/1987, pp. 33-35.

<sup>471</sup> Arrêt de la Cour du 27 septembre 1988, Parlement/Conseil, 302/87, *Recueil de jurisprudence*, 1988, p. 5615.

modifiée par la décision 2006/512/CE)<sup>472</sup>, sous la pression du Parlement européen, pour remédier à la complexité et à l'opacité de la procédure de comitologie.

Cependant, cette nouvelle décision ne régit pas de façon exhaustive les différentes phases de la procédure :

- le Conseil décide, au cas par cas, selon le dossier qu'il traite, de se réserver ou non les pouvoirs exécutifs,
- la Commission est libre d'établir son règlement régissant le fonctionnement des comités (le « règlement intérieur standard ») – notamment en ce qui concerne la participation d'experts extérieurs et des diverses parties intéressées dans les comités<sup>473</sup>.

Ce dernier point est particulièrement controversé car, en somme, les textes ne définissent pas clairement les catégories de personnes habilitées à participer aux travaux des comités.

#### 1.1.1.4. La question du secret des réunions du Conseil

Le secret entourant les réunions du Conseil est particulièrement troublant. Il fragilise le caractère démocratique des processus décisionnel et législatif au sein des institutions européennes, comme le souligne Peter Hain, ministre britannique pour l'Europe et représentant titulaire de son gouvernement à la Convention sur le futur de l'Europe : « *We are advocates of full transparency of the decision-making. Not of negotiation because if you put the cameras in when the Council of Ministers is in negotiating formation it would not happen; it would happen, as it does in the Security Council, in a side room or it would happen in the corridors or various smoke-filled rooms. [...] At any rate, if you leave that negotiating role of the Council aside, then I think the cameras should be in all the time, when speeches are being made, when positions are being argued and when votes—where they happen—take place. For me that is a crucial part of the chain of accountability being established so that the public know what their elected minister is doing on their behalf, and so that parliaments know* »<sup>474</sup>.

Il convient de souligner tout d'abord que les Traités restent muets concernant la question du secret des réunions du Conseil : c'est le règlement intérieur du Conseil qui précise que ces réunions ne sont pas publiques, à l'exception des débats semestriels consacrés au programme de travail de la Présidence à venir et d'autres débats spécifiques – et ce à condition que le

---

<sup>472</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Décision du Conseil 99/468/EC, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 184/23, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 269/45.

<sup>473</sup> VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Bruxelles : Larcier, 2001 (Collection : « Faculté de droit de l'Université de Liège »), p. 149.

<sup>474</sup> UNITED KINGDOM. HOUSE OF COMMONS. EUROPEAN SCRUTINY SELECT COMMITTEE. *Minutes of Evidence taken before the European Scrutiny Committee*. [London,] 20/11/2002, Question n° 24. Disponible à l'adresse : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmeuleg/103-i/2112003.htm> (consulté le 30/10/2010).

Conseil en décide à l'unanimité<sup>475</sup>. Ces débats publics, annoncés *via* les médias et Internet, restent exceptionnels.

À cet égard, l'article 207 du Traité CE (paragraphe 3) stipule que : « *Le Conseil détermine les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en sa qualité de législateur afin de permettre un meilleur accès aux documents dans ces cas, tout en préservant l'efficacité de son processus de prise de décision. En tout état de cause, lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, les résultats et les explications des votes, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal, sont rendus publics* ».

Cet article laisse au Conseil une (trop ?) grande latitude. En effet, le Conseil « détermine les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en sa qualité de législateur ». D'après son règlement intérieur, le Conseil agit ainsi lorsqu'il adopte, en se fondant sur les Traités, des textes juridiquement contraignants pour les États membres (règlements, directives, décisions-cadres, décisions). Dans ce cas précis, les documents à rendre publics sont limités : résultats des votes et, le cas échéant, explications et déclarations à inscrire au procès-verbal de la réunion.

*A contrario*, les débats lors desquels le Conseil n'agit pas en qualité de législateur restent secrets : il en va ainsi des discussions relatives à l'adoption de mesures d'ordre interne, des actes administratifs et budgétaires, des actes relevant des relations interinstitutionnelles et internationales, et des actes « non obligatoires » (conclusions, recommandations et résolutions). En effet, l'article 207 semble sous-entendre que la divulgation des débats du Conseil réduirait l'efficacité du processus décisionnel. C'est ce qui transparaît de la position du Conseil, lors de l'affaire Carvel, telle qu'elle a été transmise au Tribunal de première instance<sup>476</sup> :

---

*« Le Conseil souligne qu'il travaille dans le cadre d'un processus de négociations et de compromis, au cours duquel ses membres expriment librement leurs préoccupations et leurs positions nationales. Il serait essentiel que ces positions restent confidentielles, particulièrement si les membres sont contraints de s'en écarter afin qu'un accord puisse se dégager, au point parfois de ne pas suivre les instructions qui leur ont été données au niveau national sur un aspect particulier. Ce processus de négociations et de compromis serait vital pour l'adoption de la*

---

<sup>475</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. 2004/338/CE, Euratom : Décision du Conseil du 22/03/2004 portant adoption de son règlement intérieur. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 106 du 15/04/2004, pp. 22-45. Annexe II du règlement intérieur, article 5, § 1 : « Les sessions du Conseil ne sont pas publiques, sauf dans les cas visés à l'article 8 ».

<sup>476</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765, point 52.

*législation communautaire et serait mis en péril si les délégations devaient en permanence tenir compte du fait que leurs positions, telles qu'elles sont consignées dans les procès-verbaux du Conseil, peuvent à tout moment être rendues publiques par la possibilité d'avoir accès à ces documents, que le Conseil ait accordé ou non une autorisation à cet effet ».*

---

Reste que le Conseil assume d'importantes décisions qui affectent directement le quotidien de 494 millions d'Européens. Le huis clos de certaines réunions du Conseil met les institutions européennes en porte-à-faux avec les espoirs des citoyens en matière de transparence et d'élimination des déficits démocratiques. Le Parlement européen, dans sa résolution du 4 avril 2006, approuve la recommandation que le Médiateur européen adresse au Conseil et invite ce dernier à « réexaminer son refus de décider de se réunir publiquement lorsqu'il agit en qualité de législateur » et juge même « inacceptable que l'organe législatif le plus important de l'Union européenne continue à se réunir à huis clos quand il agit en qualité de législateur »<sup>477</sup>.

De surcroît, le caractère secret de ces réunions affaiblit la position du Parlement européen, y compris dans le cadre de la procédure de codécision : comment débattre de façon équitable avec un partenaire dont on ignore les intentions mais qui connaît les vôtres ?

Le Parlement européen déclare<sup>478</sup> :

---

*« Que le Conseil réunissant les représentants des gouvernements des États soit l'une des deux chambres législatives de la Communauté, l'autre étant formée par le Parlement européen, cela correspond au néo-fédéralisme appliqué notamment par la loi fédérale allemande de 1949, où le Bundesrat est formé par les gouvernements des Länder. Mais les séances du Bundesrat sont publiques, ses débats sont publiés, de même que les votes de ses membres. Aucune assemblée parlementaire d'un régime démocratique ne délibère à huis clos et ne rend pas publics ses votes ».*

---

---

<sup>477</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution du Parlement européen sur le rapport spécial du médiateur européen faisant suite au projet de recommandation adressé au Conseil de l'Union européenne dans la plainte 2395/2003/GG concernant la publicité des réunions du Conseil lorsqu'il agit en qualité de législateur (2005/2243(INI)). *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 293E du 02/12/2006, pp. 146-151.

<sup>478</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Rapport sur la transparence dans la Communauté. Rapporteur : M. Duverger. Réf. A3-0153/94, PE 207.463/déf., 21/03/1994, p. 9.

La « Conférence des Parlements de la Communauté », dans l'article 17 de sa « Déclaration finale » adoptée à Rome le 30 novembre 1990, demande également que le Conseil agissant comme législateur soit soumis à ces mêmes obligations<sup>479</sup>.

Les parlementaires nationaux, « face au peu d'empressement mis par les [États membres] à communiquer certaines informations en provenance de l'Union européenne », ont souhaité la présence « d'observateurs parlementaires » au sein du Conseil. L'Assemblée nationale française a par exemple demandé que la représentation hexagonale auprès du Conseil inclut deux de ses membres, de façon à garantir un accès direct à l'information et en vertu d'un précédent (la représentation française auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies comporte traditionnellement plusieurs parlementaires). La requête fut refusée : pouvait-il en être autrement « puisqu'en droit interne aucun parlementaire n'assiste aux réunions du Cabinet ou du Conseil des ministres de l'État auquel il appartient ? » Il convient cependant de noter que « le ministre fédéral [allemand] est associé à un représentant des Länder lorsqu'une question évoquée durant une réunion [du Conseil] concerne sa compétence »<sup>480</sup>.

Certains vont jusqu'à affirmer que l'opacité qui entoure les travaux du Conseil est révélatrice du désintérêt de ses propres membres pour les affaires européennes. Ainsi, Federico G. Mancini, juge à la Cour de justice, écrit : « *they often confine themselves to rubber-stamping [...] behind closed doors, drafts prepared by an ambassadorial college (COREPER) and, at a lower level, by numberless, faceless and unaccountable committees of senior national experts* »<sup>481</sup>.

## 2. LES ÉLÉMENTS FAVORABLES À LA TRANSPARENCE

Les années 1990, surtout après la ratification du Traité d'Amsterdam, voient s'instaurer un contexte particulier au sein de l'Union européenne qui favorise l'instauration de la transparence et d'un meilleur accès aux documents. L'Union se démarque alors en cela d'autres structures intergouvernementales.

### 2.1.1. LA CONVERGENCE DES POLITIQUES NATIONALES EN MATIÈRE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Les analystes ont tendance à relever les divergences existant entre les législations nationales en matière d'accès aux documents et à s'attarder sur la « différence radicale » des approches

---

<sup>479</sup> CONFÉRENCE DES PARLEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. *Final Declaration adopted in the Conference of the Parliaments of the European Community Held in Rome from 27 to 30 November 1990. Bulletin of the EC*, n° 11, 1990, pp.142-3.

<sup>480</sup> BLANC Didier. *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*. Paris : L'Harmattan, 2004 (Coll. « Logiques juridiques »), pp. 341-343.

<sup>481</sup> MANCINI Federico G. « Europe: The Case for Statehood ». *European Law Journal*, vol. 4, n° 1, mars 1998, pp. 29-42.

nationales concernant la notion de secret officiel<sup>482</sup>. Si de telles différences existent bel et bien, il convient cependant d'observer une réelle cohérence entre les dispositions nationales des États membres de l'Union européenne – cohérence que Philippe Léger, avocat général à la Cour de justice, qualifie de « convergence » à la charnière des années 1990-2000<sup>483</sup>.

En effet, lors de l'adoption du Traité d'Amsterdam, dix des quinze États membres disposent de lois reconnaissant un droit d'accès aux documents. Un onzième État, l'Irlande, se dote d'une loi en 1997, alors que le nouveau gouvernement travailliste du Royaume-Uni promet d'adopter une FOIA dans le cadre de son programme de réforme constitutionnelle. L'Allemagne n'a alors pas de législation régissant le droit d'accès aux documents, mais plusieurs mouvements font adopter des dispositions spécifiques par les *Länder* : Brandebourg (mars 1998), Berlin (octobre 1999), Schleswig-Holstein (février 2000), etc. Dans ce pays, ainsi qu'en Autriche et au Luxembourg, le droit d'accès aux documents est d'ailleurs interprété de façon plus restreinte que dans les autres États membres<sup>484</sup>. Enfin, comme nous l'avons déjà vu<sup>485</sup>, en 1998, la totalité des États de l'Union européenne signent la Convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement : tous les gouvernements nationaux doivent alors adopter les dispositions légales nécessaires pour garantir un droit d'accès aux documents et aux informations environnementales détenues par les autorités publiques.

Pour d'autres structures intergouvernementales, la définition d'un droit d'accès aux documents produits ou reçus est beaucoup plus délicate : par exemple, comment en effet faire apparaître un consensus concernant la divulgation des documents de l'OMC alors que les politiques en matière de droit d'accès de ses 153 États membres s'avèrent très différentes ? Certains de ces États sont parfois dépourvus des prérequis politiques nécessaires pour l'adoption et la mise en œuvre d'une loi de type FOIA (des citoyens « émancipés », un secteur non gouvernemental actif, etc.) – voire même des dispositions de droit administratif les plus élémentaires.

---

<sup>482</sup> ÖBERG Ulf. « EU Citizen's Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act ». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2, 1999, p. 303. JANSEN Thomas. « European Identity and the Identity of Europe ». Dans JANSEN Thomas (ed.). *Reflections on European Identity*. Bruxelles : European Commission, Forward Studies Unit, 1999, p. 33. AMOS Jim. *Submission to the Parliamentary European Union Committee on the Proposed Regulation on Public Access*. London : University College London, Constitution Unit, 2000, p. 7. SIEDENTOP Larry. *Democracy in Europe*. London : Penguin Press, 2000. SÖDERMAN Jacob. « The EU's Transparent Bid for Opacity : The Prodi Commission's recommendation on transparency make the Santer Commission look good ». *Wall Street Journal Europe*, 24/02/2000, p. 9.

<sup>483</sup> Conclusions de l'avocat général Philippe Léger présentées le 10/07/2001 dans l'affaire C-353/99 P (Arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. I-9565).

<sup>484</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. SECRETARIAT GENERAL. DIRECTION B. *Analyse comparative des législations des États membres et des pays candidats en matière d'accès aux documents*. Bruxelles : 01/07/2003, p. 1. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/compa.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>485</sup> Voir chapitre 2, titre « 3.3.2.2. La Convention d'Århus », pp. 84 et suivantes de cette thèse.

### 2.1.2. UN PROCESSUS DÉCISIONNEL FACILITANT LE CONSENSUS

Attardons-nous un instant sur le processus décisionnel propre aux institutions européennes : ce processus a en effet facilité l'apparition d'un consensus concernant la question du droit d'accès aux documents.

#### 2.1.2.1. Le recours aux procédures « alternatives »

La mécanique institutionnelle de l'Union européenne a contraint les États membres à maîtriser l'art de la négociation et à développer des instruments facilitant la recherche du consensus ou permettant de le contourner :

- Il existe ainsi différentes bases juridiques sur lesquelles fonder une nouvelle réglementation – ces bases produisant des effets plus ou moins étendus, plus ou moins immédiats, et ne nécessitant pas systématiquement l'approbation unanime des États membres.
- De plus, dans les cas où l'unanimité est requise, un État peut accepter une disposition tout en y faisant insérer une déclaration précisant sa position ou en émettant des réserves.
- Enfin, les États membres ont toute latitude pour adopter un texte établissant uniquement des principes généraux, tout en laissant l'application aux institutions européennes.

Lors de la négociation du Traité de Maastricht, la proposition des Pays-Bas de faire référence au droit d'accès dans le futur Traité sur l'Union européenne ne recueille pas la stricte unanimité nécessaire pour être adoptée. Cependant, deux processus « alternatifs » permettent de lever finalement ce blocage<sup>486</sup>. Il est en effet décidé que la question du droit d'accès fera l'objet de règlements internes, sachant que :

- les règles de procédures du Conseil sont adoptées à la *majorité simple* des États membres,
- les règles de procédures de la Commission sont adoptées à la *majorité simple* des commissaires.

Lors de la négociation du Traité d'Amsterdam, une stratégie « alternative » sera également adoptée pour dépasser les désaccords concernant la proposition suédoise sur le droit d'accès aux documents<sup>487</sup>.

Il convient de noter que les possibilités de recours à ces procédures sont limitées :

---

<sup>486</sup> Articles 205 (ex 148), 207 (ex 207), et 219 (ex 163) du TCE.

<sup>487</sup> SUÈDE, MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Statement on Swedish Position Concerning Openness*. Stockholm : Ministère de la Justice, 14/03/1996.

- le gouvernement des Pays-Bas attaque, en vain, le Conseil après que les propositions néerlandaises en matière de transparence ait été repoussées<sup>488</sup>,
- l'adoption par la majorité des membres du Conseil en août 2000 de la décision Solana met également en lumière les limites des procédures alors en vigueur.

Cependant, au sein de l'Union européenne, les processus de prise de décision ont permis de nets progrès en matière de transparence, et ce malgré les positions parfois ambiguës de certains États membres. De telles avancées sont beaucoup plus difficiles à reproduire dans le cadre d'autres organisations internationales qui ont fait de l'unanimité leur règle d'or : ainsi, au sein de l'OMC, où le vote à la majorité est « possible » mais « n'a jamais été utilisé »<sup>489</sup>, le principe de l'unanimité offre à chacun des 153 États membres un droit de veto sans appel.

### **2.1.2.2. Une nouvelle procédure décisionnelle**

À partir de 1997, les règles relatives à la codécision exigent l'accord du Parlement européen pour toute nouvelle politique en matière d'accès aux documents<sup>490</sup>. Le Parlement européen use de son nouveau pouvoir pour rejeter les propositions avancées par la Commission en janvier 2000 : ces dernières, allant dans le sens d'une restriction du droit d'accès, ne sont donc pas incluses dans le règlement adopté en mai 2001.

### **2.1.3. LA DIFFÉRENCIATION FONCTIONNELLE**

L'adoption par l'Union européenne de dispositions concernant l'accès aux documents a été grandement facilitée par un « processus de différenciation fonctionnelle » beaucoup plus avancé que dans d'autres organisations internationales.

#### **2.1.3.1. La répartition des compétences (« fonctions ») au sein de l'Union européenne**

Au sein de l'Union européenne, les différentes compétences ou « fonctions » de la gouvernance européenne (c'est-à-dire les fonctions législatives, exécutives, administratives et judiciaires) sont attribuées à des institutions différentes. Cette distribution des compétences permet l'adoption, le cas échéant et pour une même procédure, de règles de mise en œuvre différentes pour chaque institution. Forts de cette différenciation fonctionnelle, les défenseurs de la transparence militent pour que les compétences ou fonctions les moins sensibles se voient appliquer les règles d'accès aux documents les plus libérales.

Les avantages de cet aspect du fonctionnement de l'Union européenne sont plus facilement compréhensibles en comparant ce fonctionnement avec celui – diamétralement opposé – de

---

<sup>488</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169.

<sup>489</sup> ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Table ronde 134 : accès au marché, commerce des services de transport et de facilitation des échanges*. Paris : OCDE, 2007, p. 12.

<sup>490</sup> Articles 251 (ex 189b) et 255 (ex 191a) TCE.



l'OMC. Au sein de cet organisme, les fonctions de gouvernance sont encore largement regroupées. Une seule et même entité, le Conseil général, élabore les politiques, supervise leur exécution et règle les litiges (*via* son *Organe de règlements de différends*). Le Secrétariat de l'OMC ne joue qu'un rôle mineur. La responsabilité de la formulation et de l'exécution politique appartient encore aux États membres par l'intermédiaire du Conseil général<sup>491</sup>. Dans un tel système, la mise en œuvre d'une transparence réelle est un objectif difficilement réalisable : l'étude de chaque nouvelle décision est l'occasion d'une série de multiples négociations bilatérales et multilatérales, dont l'issue est hautement aléatoire. En somme, une organisation internationale très centralisée et dirigée uniquement par ses États membres restera pour longtemps empreinte de la tradition de secret qui caractérise les échanges diplomatiques.

*A contrario*, les États membres sont à l'origine des processus de « segmentation » et de « délégation » des responsabilités fonctionnelles au sein de l'Union européenne. Au fil du temps, ces États ont limité leur propre capacité d'intervention et de négociation : certains champs d'actions relèvent désormais de la compétence des institutions européennes et échappent au secret des tractations officieuses. Il convient d'ailleurs de remarquer que lorsque ces responsabilités fonctionnelles ne sont pas clairement séparées (comme c'était le cas pour les comités de comitologie où compétences législatives et exécutives sont encore regroupées) les États membres sont moins enclins à la transparence.

### 2.1.3.2. Un lobby institutionnel en faveur de la transparence

La « différenciation fonctionnelle » a conduit à l'instauration d'un véritable *lobby* institutionnel en faveur de la transparence.

Le *Parlement européen* est un élément central de ce lobby. En effet, le Traité de Maastricht et le Traité d'Amsterdam augmentent considérablement les pouvoirs de l'organe législatif de l'Union européenne et en font un contrepoids ou un contrepouvoir vis-à-vis du Conseil et de la Commission<sup>492</sup>, à tel point que certains auteurs affirment : « *[The European Parliament] can be compared with the US Congress, with its own identity, independent legitimacy and separation from the executive* »<sup>493</sup>.

Le Parlement européen se pose en gardien de la transparence et s'attache particulièrement à encourager l'accès aux documents produits par les autres institutions européennes. Ainsi, le débat qui oppose le Parlement européen et la Commission Santer (et conduit à la démission de

---

<sup>491</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. *Trading into the Future*. 2<sup>nd</sup> rev. ed. Geneva : WTO, 2001, pp. 60-63. Disponible à l'adresse : [http://www.wto.org/english/res\\_e/download\\_e/tif.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/download_e/tif.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>492</sup> NUGENT Neill. *The Government and Politics of the European Union*. 4<sup>th</sup> rev. ed., Basingstoke: Macmillan, 1999 (Coll. « The European Union series »), pp. 215-220. CORBETT Richard, FRANCIS Jacobs, SHACKLETON Michael. *The European Parliament*. London : John Harper Publishing, 2000, pp. 5-6. LAMBERT John, HOSKYNS Catherine. « How Democratic is the European Parliament ». Dans HOSKYNS Catherine, NEWMAN Michael (ed.). *Democratizing the European Union*. Manchester: Manchester University Press, 2000, pp. 104-109.

<sup>493</sup> CORBETT Richard, FRANCIS Jacobs, SHACKLETON Michael. *The European Parliament*. London : John Harper Publishing, 2000, p. 213.

cette dernière en mars 1999) inclut plusieurs controverses concernant l'extension du droit d'investigation des parlementaires européens aux documents internes de la Commission. Le rejet de la « culture du secret et de l'autoritaire » de la Commission incite ces mêmes parlementaires à exiger de la Commission Prodi le renforcement des dispositions existantes en matière d'accès aux documents<sup>494</sup>.

Le *Médiateur européen* est un autre champion de la transparence. Son statut est très particulier au sein de la gouvernance de l'Union européenne, son travail se déroulant « à la discrétion » du Parlement européen<sup>495</sup>. Après sa nomination en 1995, Jacob Söderman, premier Médiateur européen, « attaqua la culture du secret de l'UE avec un zèle de missionnaire »<sup>496</sup> : il définit l'accès aux informations comme un principe de « bonne administration » (dans son tout premier rapport annuel<sup>497</sup>) et produit sur ce point plusieurs rapports critiquant la pratique du secret dans les institutions européennes – il s'intéresse par exemple au secret entourant les procédures de recrutement dans son rapport annuel de 1999.

Il développe également des relations étroites avec les parlementaires<sup>498</sup> et parvient à faire entendre ses préoccupations concernant la faiblesse de la politique européenne sur l'accès aux documents. Le rôle de son cabinet dans l'inclusion d'un engagement pour la transparence dans la Charte des droits fondamentaux a été essentiel<sup>499</sup>.

La *Cour de justice de l'Union européenne* joue également un rôle de premier plan en tant que force d'ouverture<sup>500</sup> : elle garantit bien évidemment l'application des règles adoptées par le Conseil et par la Commission, mais elle œuvre également pour faire connaître et reconnaître ce droit. Ainsi, la Cour de Justice a constamment fait valoir une « présomption d'ouverture » dans les litiges relatifs à l'interprétation des dispositions communautaires en matière d'accès aux documents. En 1996, par exemple, dans l'arrêt *Pays-Bas/Conseil*, la Cour observe l'« affirmation progressive » du droit d'accès aux documents au sein des États membres : « *la réglementation interne de la majorité des États membres consacre désormais de manière générale, à titre de*

---

<sup>494</sup> « Santer Has to Take Notice ». *The Guardian*, 16/01/1999, p. 20. BIRKINSHAW Patrick. *Freedom of Information: the Law, the Practice and the Ideal*. London : Butterworths, 2001, pp. 374-377.

<sup>495</sup> CORBETT Richard, FRANCIS Jacobs, SHACKLETON Michael. *The European Parliament*. London : John Harper Publishing, 2000, p. 240.

<sup>496</sup> BIRKINSHAW Patrick. *Freedom of Information: the Law, the Practice and the Ideal*. London : Butterworths, 2001, p. 369.

<sup>497</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 1995*. Strasbourg, 22/04/1996. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (consulté le 30/10/2010).

<sup>498</sup> CORBETT Richard, FRANCIS Jacobs, SHACKLETON Michael. *The European Parliament*. London : John Harper Publishing, 2000, pp. 240 et 278.

<sup>499</sup> HARDEN Ian. *Introductory Statement to the 5th meeting of the Council of Europe Group of Specialists on Access to Official Information*. Strasbourg : Office of the European Ombudsman, 22/02/2000.

Un résumé de cette intervention est disponible à l'adresse :

[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/cddh/3\\_committees/05.%20access%20to%20official%20information%20%28dh-s-ac%29/04.%20meeting%20reports/5th\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3_committees/05.%20access%20to%20official%20information%20%28dh-s-ac%29/04.%20meeting%20reports/5th_en.asp#TopOfPage) (consulté le 30/10/2010).

<sup>500</sup> Pour une discussion générale du rôle de la Cour en tant que « policymaker », voir : DEHOUSSE Renaud. *The European Court of Justice*. London : Macmillan Press, 1998, pp. 82-96.

principe constitutionnel ou législatif, le droit d'accès du public aux documents détenus par les autorités publiques »<sup>501</sup>.

Dans une série d'arrêts ultérieurs, elle n'est d'ailleurs pas loin de reconnaître le droit d'accès aux documents comme un droit démocratique capital témoignant ainsi d'une « constitutionnalisation rampante » du droit à l'information<sup>502</sup>.

Cette implication de la Cour de justice dans le renforcement du droit d'accès aux documents s'explique par l'organisation même de cette institution. Contrairement à la plupart des systèmes juridiques des États membres, les juges sont assistés par des avocats généraux, dont la fonction consiste à présenter des opinions indépendantes devant la Cour<sup>503</sup>. Ce sont ces avocats généraux qui poussèrent la Cour à trancher régulièrement en faveur du droit d'accès. Ainsi, trois années avant l'adoption du Traité d'Amsterdam, l'avocat général Tesauro déclare que la Cour devrait reconnaître que le droit d'accès aux documents est implicitement reconnu par le Traité sur l'Union européenne<sup>504</sup>. Ses conclusions seront très largement reprises par les défenseurs de la transparence. Quelques années plus tard, les conclusions de l'avocat général Léger seront de nouveau en faveur d'un renforcement du droit d'accès aux documents<sup>505</sup>.

Même si elle n'est pas une institution de l'Union européenne, la *Cour européenne des droits de l'homme* a joué un rôle dans la « constitutionnalisation » du droit d'accès. Dans certaines de ses décisions, la Cour affirme que le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques est sous-entendu dans d'autres droits garantis par la Convention<sup>506</sup>. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations confortant la jurisprudence de la Cour<sup>507</sup>.

---

<sup>501</sup> Saisie de l'examen de la légalité de la base juridique de la décision 93/731/CE du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil (Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 34).

<sup>502</sup> CURTIN Deirdre. « Transparency and Political Participation in EU Governance ». *Cultural Values*, octobre 1999, pp. 445-472. ÖBERG, Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty ». *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, pp. 2-5. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010). BIRKINSHAW, Patrick. « Open All Hours: the Impact of the Labour Government's Legislation on Freedom of Information ». *Current Legal Problems*, vol. 54, 2001, pp. 179-204.

<sup>503</sup> DEHOUSSE Renaud. *The European Court of Justice*. London : Macmillan Press, 1998, pp. 82-96.

<sup>504</sup> Conclusions de M. l'avocat général Tesauro présentées le 28/11/1995 dans l'affaire C-58/94, (Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 19).

<sup>505</sup> Conclusions de M. l'avocat général Philippe Léger présentées le 10/07/2001 dans l'affaire C-353/99 P, (Arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. I-9565).

<sup>506</sup> SEDLEY Stephen. « Information as a Human Right ». Dans BEATSON Jack, CRIPPS Yvonne (ed.). *Freedom of Expression and Freedom of Information*. Oxford : Oxford University Press, 2000, pp. 243-246. ROBERTS Alasdair. « Structural Pluralism and the Right to Information ». *The University of Toronto Law Journal*, vol. 51, n° 3, 2001, pp. 256-260.

<sup>507</sup> Voir chapitre 2, titre « 3.2. Le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme », pp. 75 et suivantes de cette thèse.

#### 2.1.4. LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

L'établissement du concept de citoyenneté européenne contribue à cette réforme. Par le passé, les appels pour une transparence accrue sont restés lettres mortes, dans la mesure où seuls les États membres pouvaient se prévaloir du statut nécessaire pour prétendre accéder aux documents des institutions européennes. Particuliers et ONG étaient certes concernés par le travail des instances communautaires, mais ne disposaient pas d'un texte sur lequel fonder leur droit d'accès.

Le Traité sur l'Union européenne<sup>508</sup> change la donne car il reconnaît aux citoyens des États membres le statut de « citoyens de l'Union » : il limite ainsi la capacité des institutions européennes à se soustraire au contrôle du citoyen et des ONG. D'autres organisations internationales adopteront par la suite une démarche diamétralement opposée – ainsi le FMI, dont le Directeur Général écrit en 2000 : « *The IMF [...] is ultimately accountable to its member governments. [...] Civil society has serious questions, and I take these seriously. But we should also be firm. We have a membership — governments — that is accountable. We cannot have responsibility transferred from these institutions to nongovernmental organizations* »<sup>509</sup>.

La reconnaissance d'une citoyenneté européenne a en outre initié une réflexion sur le concept même de « citoyenneté » et sur la définition des droits et obligations qu'elle implique. Ainsi, la Charte des droits fondamentaux – qui comprend un passage sur le droit d'accès aux documents – s'attache à lier citoyenneté et droit d'accès aux documents<sup>510</sup>. Il convient de noter que, bien avant l'adoption même de cette charte, les promoteurs de la transparence s'étaient fondés sur d'autres textes concernant la citoyenneté européenne pour motiver des demandes d'accès.

### 3. AU-DELÀ DU MANQUE DE TRANSPARENCE

Ce chapitre a jusqu'ici présenté (1) les vestiges de la culture du secret qui survivent encore aujourd'hui au sein des institutions européennes et (2) les facteurs favorables à l'instauration d'une transparence accrue dans le processus décisionnel et administratif communautaire.

Cependant, il convient de constater que la mise en œuvre de la transparence (qui inclut la question très spécifique du droit d'accès aux documents) n'a pas suffi à « rapprocher » l'Union européenne et le citoyen.

En effet, au-delà de la problématique de la transparence, l'Union européenne traverse une profonde crise politique : les États membres ne parviennent pas à s'accorder sur les réformes

---

<sup>508</sup> Article 17 (ex article 8) TCE.

<sup>509</sup> KÖHLER Hans. « IMF Must Adapt and Reform ». *IMF Survey*, vol. 29, n° 16, 14/08/2000, pp. 260 et 262.

<sup>510</sup> DUFF Andrew. « Toward a European Federal Society ». Dans FEUS Kim (ed.). *An EU Charter of Fundamental Rights: Text and Commentaries*. London : Federal Trust, 2000 (Coll. « Federal Trust series. Constitution for Europe », 1), pp. 13-26.

institutionnelles à mettre en œuvre et le citoyen ne se voit pas proposer de projet politique clair auquel il pourrait adhérer. Les institutions européennes se retrouvent ainsi confrontées à deux problèmes :

- une crise d'identité,
- un déficit de légitimité.

### 3.1. UNE CRISE D'IDENTITÉ

À la fin des années 1980, la chute du mur de Berlin fait disparaître la menace soviétique qui rassemble une partie de l'Europe occidentale et la différencie de l'Europe de l'Est. Cette chute engendre également plusieurs guerres (Balkans, Caucase) et pose avec acuité la question de la défense commune de l'Europe qui est encore aujourd'hui dépendante de l'OTAN.

L'effondrement du bloc communiste fait enfin ressurgir un serpent de mer, celui de la nature même de l'Union européenne : est-ce une fédération, une confédération ou une simple zone de libre-échange ? Se pose également la question des limites physiques de l'Union européenne : comment se reconnaître dans un ensemble géographique dont les confins ne sont pas encore clairement définis ? Aucun des Traités signés après la chute du mur de Berlin (Maastricht, 1993 ; Amsterdam, 1997 ; Nice, 2000 ; Lisbonne, 2007) ne tranche sur ces deux points. En somme, les élites européennes construisent la Maison Europe sans plan prédéfini, ce qui ne peut qu'attiser la méfiance de son futur propriétaire : le citoyen de l'Union.

Cette crise d'identité est aggravée par la mondialisation des réseaux financiers et de communication : la seconde ébranle les cadres de références individuels et limite considérablement la marge de manœuvre politique des gouvernements européens. La simultanéité de ces deux phénomènes, accentuée par la montée de l'exclusion (60 millions d'europeens vivent sous le seuil de pauvreté), génère ce que Pierre Calame nomme, en se référant à la pensée aristotélicienne, « l'acratie » – à savoir : « la conscience de devoir changer et le sentiment d'impuissance à le faire »<sup>511</sup>.

Crise d'identité européenne et sentiment d'acratie se conjuguent et se traduisent par une « perte de sens » de la construction européenne et par un sentiment de défiance face à un processus que l'on ne comprend pas.

---

<sup>511</sup> CALAME Pierre. « La citoyenneté en Europe : articuler les échelles de référence ». *Territoires*, n° 354, janvier 1995, p. 23. Disponible à l'adresse : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-191.html> (consulté le 30/10/2010).

### 3.2. UN DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ

Le déficit de légitimité de l'Union européenne est largement reconnu par les politologues, quoiqu'il y ait des divergences sur la nature même de cette crise de légitimité. Parmi les fondements de ce déficit, on citera :

- la capacité limitée du système politique à résoudre concrètement des difficultés<sup>512</sup>,
- l'inadéquation du système majoritaire dans une union de 27 pays<sup>513</sup>,
- le coup de force juridique de la Cour de justice<sup>514</sup>,
- l'irresponsabilité des institutions devant le citoyen<sup>515</sup>, etc.

On constate également des désaccords quant à l'ampleur de cette crise de légitimité européenne. Elle est ainsi relativisée par Thomas Banchoff et Mitchell P. Smith qui affirment que celle-ci n'est pas plus forte au niveau européen qu'au niveau national, mais plutôt de nature différente<sup>516</sup>.

### 3.3. LES POLITIQUES DE COMMUNICATION EUROPÉENNES : OBJECTIFS ET RÉSULTATS

Constatant un dangereux décalage entre l'importance grandissante des politiques européennes dans la vie économique et sociale des européens et le constant recul du soutien politique de ces derniers, les institutions de l'Union ont multiplié et multiplient encore les actions de communication afin de « rapprocher l'Europe des citoyens ».

La gamme des outils utilisés pour s'adresser au citoyen européen (directement ou par médias interposés) est particulièrement étendue : elle s'étend de la télévision par satellite à l'ouverture de pavillons dans le cadre des expositions universelles (la première fois à Bruxelles, en 1958), en passant par la publication de livres et de brochures (plus de 1500 titres sont publiés annuellement par les différentes institutions de l'Union<sup>517</sup>), par la visite guidée des institutions européennes et par la mise en ligne de services interactifs.

Ces outils ont été mis en place progressivement et répondent à trois objectifs principaux :

---

<sup>512</sup> SCHARPF Fritz W. *Governing in Europe: Efficient and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>513</sup> MAJONE Giandomenico. « Regulatory Legitimacy ». Dans MAJONE Giandomenico (ed.). *Regulating Europe*. London : Routledge, 1996 (Coll. « European Public Policy »), pp. 284-301.

<sup>514</sup> DEHOUSSE Renaud. *La Cour de justice des Communautés européennes*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : Montchrestien, 1997 (Coll. « Clefs »).

<sup>515</sup> MAGNETTE Paul. *L'Europe, l'État et la Démocratie : le souverain apprivoisé*. Bruxelles : Complexe, 2000 (Coll. « Études européennes »).

<sup>516</sup> BANCHOFF Thomas, SMITH Mitchell P. (dir.). *Legitimacy and the European Union: The Contested Polity*. London ; New York : Routledge, 1999.

<sup>517</sup> DACHEUX Éric. « L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes ». *Études européennes*, n° 1, 2003, p. 3. Disponible à l'adresse : <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue1b/infocom.PDF> (consulté le 30/10/2010).

- informer le citoyen,
- séduire le consommateur,
- dialoguer avec la société civile.

Ces outils empruntent aux registres de la persuasion politique, de la publicité et de l'information. Ils jouent aussi – quoique modestement – sur les registres du dialogue et même de la propagande.

Force est de constater cependant que leur mise en œuvre n'a pas permis d'endiguer la montée de l'euroscepticisme – dont témoignent les enquêtes *Eurobaromètre*. Ainsi, selon l'*Eurobaromètre* n° 51, au printemps 1999, seulement 49% des européens déclarent que l'appartenance à l'Union européenne est « une bonne chose » (contre 66% en 1990). Ce chiffre se fonde sur une moyenne européenne qui masque d'importantes disparités d'un pays à l'autre : 79% des irlandais, 78% des luxembourgeois et 73% des néerlandais pensent en effet que l'adhésion à l'Union est positive, contre 34% des suédois et 31% des britanniques<sup>518</sup>.

Ces mêmes outils n'ont pu empêcher l'érosion continue du taux de participation aux élections européennes<sup>519</sup> :

Élections européennes	Taux de participation
1979 (9 États membres)	61,99%
1984 (10 États membres)	58,98%
1989 (12 États membres)	58,41%
1994 (12 États membres)	56,67%
1999 (15 États membres)	49,51%
2004 (25 États membres)	45,47%
2009 (27 États membres)	43%

En 2009, le taux de participation est inférieur à 50% dans 20 États membres. Il est particulièrement bas dans les pays suivants : Royaume-Uni (34,7%), Slovénie (28,33%), République tchèque (28,2%), Roumanie (27,67%), Pologne (24,53%), Lituanie (20,98 %) et Slovaquie (19,64%).

---

<sup>518</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. DIRECTION GÉNÉRALE ÉDUCATION ET CULTURE. *Eurobaromètre : L'opinion publique dans l'Union européenne*. Rapport n° 51, Bruxelles, juillet 1999, pp. 24-26. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb51/eb51\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb51/eb51_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>519</sup> « Taux de participation aux élections européennes 1979-2009 ». Disponible sur le site du Parlement européen : [http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/fr/turnout\\_fr.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/fr/turnout_fr.html) (consulté le 30/10/2010). Des données légèrement différentes (1979: 63%, 1984: 61%, 1989: 58,5%, 1994: 56,8%, 1999: 49,8%, 2004: 45,6%, 2009: 43%) à l'adresse (« Evolution du taux de participation aux élections européennes ») : [http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/fr/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/fr/results1306/turnout_ep/index.html) (consulté le 30/10/2010).

L'euroscpticisme est également mis en lumière par le rejet de plusieurs Traités à l'occasion de référendums :

- Traité de Maastricht : rejeté par les Danois (juin 1992),
- Traité d'adhésion à l'Union européenne : rejeté par les Norvégiens (novembre 1994),
- Traité de Nice : rejeté par les Irlandais (juin 2001),
- Traité établissant une Constitution pour l'Europe : rejeté par les Français (mai 2005) et les Néerlandais (juin 2005),
- Traité de Lisbonne : rejeté par les Irlandais (juin 2008).

### 3.4. LES CAUSES DE L'ÉLOIGNEMENT DU CITOYEN VIS-À-VIS DE L'UNION

#### 3.4.1. LA DIVERSITÉ LINGUISTIQUE

Il convient de rappeler tout d'abord que l'Union européenne n'a pas une langue officielle, mais vingt-trois depuis janvier 2007<sup>520</sup> (c'est-à-dire à peu près autant que l'Inde). Une telle diversité linguistique complique sérieusement la mise en œuvre d'une politique de communication sur l'ensemble du continent européen, dans la mesure où il n'existe pas une véritable *lingua franca* et que peu d'européens maîtrisent une langue étrangère : en moyenne, 47% d'entre eux affirment être capables de soutenir une conversation dans une langue étrangère. Ce chiffre masque de grandes disparités : 97% des luxembourgeois parleraient couramment une langue étrangère, contre 27% des britanniques<sup>521</sup>.

Même au sein des institutions où fonctionnaires et diplomates sont polyglottes, cette variété ne va pas sans générer des incompréhensions, des surcoûts financiers, des complications (allongement des délais), etc.<sup>522</sup>

L'Union européenne ne peut mettre en œuvre une politique de communication dans une seule et même langue, contrairement à certains organismes présents sur l'ensemble de son territoire (multinationales, ONG, réseaux associatifs) car :

- si l'anglais est couramment parlé en Scandinavie, il est beaucoup moins bien maîtrisé en Europe méridionale ; selon l'*Eurobaromètre*, l'anglais n'est d'ailleurs parlé que par 54% des jeunes européens<sup>523</sup> qui sont pourtant beaucoup plus polyglottes que leurs aînés<sup>524</sup>,

---

<sup>520</sup> Voir « Langues d'Europe » sur le site Internet de la Commission européenne: [http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/index_fr.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>521</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. DIRECTION GÉNÉRALE PRESSE ET COMMUNICATION. *Eurobaromètre : L'opinion publique dans l'Union européenne*. Rapport n° 55, Bruxelles, octobre 2001, pp. 81-82. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb55/eb55\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb55/eb55_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>522</sup> BELLIER Irène, WILSON Thomas M. (dir.). *An Anthropology of the European Union: Building, Imagining and Experiencing the New Europe*. Oxford : Berg, 2000.



- ce serait une contradiction avec la politique de l'Union européenne en matière de diversité linguistique et notamment de reconnaissance des langues régionales.

### 3.4.2. LA DIVERSITÉ CULTURELLE

Un autre paramètre décisif quant à l'appréhension de l'Union européenne par les citoyens, est la diversité culturelle de la population de l'Union européenne : très concrètement, un même message sera appréhendé différemment en fonction de l'origine culturelle, sociale et nationale des individus qui le perçoivent<sup>525</sup>.

De plus, l'information transmise au citoyen européen croît de manière exponentielle au fil de l'élargissement géographique de l'Union européenne et de la multiplication des domaines de compétence de celle-ci. Il devient ainsi difficile de délivrer directement au citoyen une information abondante et complexe.

De même, la stratégie de segmentation/marketing mise en œuvre par les institutions européennes est contre-productive dans le cas particulier de la promotion de la construction européenne : il ne s'agit pas ici de segmenter un « marché » unifié, mais au contraire de rassembler des populations relativement hétérogènes autour d'un même projet. Il aurait donc fallu identifier ces concepts et ces idéaux qui sont autant de dénominateurs communs pour l'ensemble des citoyens de l'Union européenne<sup>526</sup>.

Enfin, en application du principe de subsidiarité, ce sont les États membres qui doivent prendre en charge « l'information européenne » de leurs concitoyens. Certains rechignent, d'autres mettent en œuvre des campagnes de sensibilisation qui reflètent davantage un point de vue national qu'une vision européenne. Et comment ne pas souligner que certains États membres anéantissent délibérément les efforts des institutions européennes en les présentant comme les instigatrices de mesures impopulaires qu'ils ont pourtant validé à Bruxelles, dans le secret du Conseil. De plus, « petits ou grands, les États peuvent également trouver des avantages [dans l'adhésion à l'Union européenne] en faisant passer à l'échelon communautaire des mesures impopulaires sur le plan nationale qu'ils seraient de toute manière tenus de prendre »<sup>527</sup>.

---

<sup>523</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. DIRECTION GÉNÉRALE ÉDUCATION, FORMATION, JEUNESSE. *Les jeunes Européens - Eurobaromètre n° 47.2*. Bruxelles, 1997, pp. 39-42. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_114\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_114_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>524</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. DIRECTION GÉNÉRALE PRESSE ET COMMUNICATION. *Eurobaromètre : L'opinion publique dans l'Union européenne*. Rapport n° 55, Bruxelles, octobre 2001, pp. 81-82. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb55/eb55\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb55/eb55_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>525</sup> ANG Ien. « Culture and Communication: Towards an Ethnographic Critique of Media Consumption in the Transnational Media System ». *European Journal of Communication*, vol. 5, n° 2-3, juin 1990, pp. 239-260.

<sup>526</sup> DACHEUX Éric. « L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes ». *Études européennes*, n° 1, 2003, p. 7. Disponible à l'adresse : <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue1b/infocom.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>527</sup> APARICIO Miriam (dir.). *L'identité en Europe et sa trace dans le monde : une approche interdisciplinaire*. Paris : L'Harmattan, 2006, p. 151 (Coll. « Inter-national », Série « Sciences-po Strasbourg »).

### 3.4.3. L'ABSENCE D'UNE « CULTURE CIVIQUE EUROPÉENNE »

Les institutions ont souvent négligé le fait que l'être humain dispose de capacités cognitives limitées et qu'il ne peut donner du sens qu'à ce qu'il peut réinscrire dans un cadre culturel et symbolique préexistant : or, *peu de citoyens européens ont la culture civique et politique leur permettant de donner un sens à l'information diffusée par l'ensemble des institutions.*

Ainsi, une enquête de la Commission européenne, intitulée *Perception de l'Union européenne* (2001), remarque que « la méconnaissance des institutions et du système institutionnel est impressionnante »<sup>528</sup>. Ne disposant pas d'une réelle « culture civique européenne », le citoyen européen se désintéresse de l'abondante et complexe information en provenance des institutions de Bruxelles et de Luxembourg<sup>529</sup>.

Les institutions européennes ont multiplié les actions d'information, mais ont échoué à multiplier le nombre de personnes informées. La prolifération des unes n'a pas pour corollaire l'accroissement de l'autre – l'accumulation d'informations finissant au contraire par laisser le citoyen.

## 3.5. LES PROBLÈMES POLITIQUES DE FOND ET LEURS RETOMBÉES SUR LA COMMUNICATION POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

En 2001, le concept d'un *déficit d'information* imprègne toute la stratégie de communication de la Commission européenne : « *L'aspiration croissante et légitime des citoyens à accéder aisément à une information complète sur les informations européennes, la gouvernance européenne et le développement de l'Union exigent une politique d'information moderne, efficace et fiable* »<sup>530</sup>.

L'existence d'une « aspiration croissante » à accéder à « une information européenne » est un postulat technocratique, que les faits ne corroborent pas : les enquêtes *Eurobaromètre* montrent au contraire le désintérêt des citoyens européens quand à l'information sur l'Union européenne. À cet égard, il convient de remarquer que la Commission ne tient pas compte des conclusions de ces enquêtes dont elle est pourtant commanditaire (par le biais de sa Direction Générale Communication).

Enfin, et plus généralement, le projet européen d'une « société de l'information et de la connaissance » porté par les instances européennes a mobilisé nombre de fonctionnaires européens dans la recherche de solutions technologiques aux problèmes intrinsèquement culturels, linguistiques, médiatiques (en un mot : aux problèmes humains) que soulève la

---

<sup>528</sup> OPTEM. *Perception de l'Union européenne : attitudes et attentes à son égard*. Bruxelles : Commission européenne, 2001, p. 9.

<sup>529</sup> DAHLGREN Peter. « Media, Citizens and Civic Culture ». Dans GUREVITCH Michael, CURRAN James (dir.). *Mass Media and Society*. 3<sup>rd</sup> ed. London : Edward Arnold, 2000.

<sup>530</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Communication sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne. Réf. COM(2001)354. Bruxelles : Commission européenne, 2001, p. 4.

communication politique à l'échelon européen : la forme a été privilégiée sur le fond et le fait qu'un lien « technique » entre le citoyen et l'Union européenne présuppose un lien « politique » a été négligé.

L'absence de ce lien « politique » est au cœur de la « désillusion »<sup>531</sup> – voire de l'euroscpticisme – du citoyen européen. Ce que le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* décrit en ces termes : « de nombreux européens se sentent coupés de l'action de l'Union. Ce sentiment ne se limite pas aux institutions européennes. Elle touche la politique et les institutions politiques dans le monde entier. Dans le cas de l'Union, elle est cependant le reflet de tensions spécifiques et de l'incertitude au sujet de la nature et du projet d'avenir de l'Union, de ses limites géographiques, de ses objectifs politiques et de la façon dont les pouvoirs sont partagés avec les États membres »<sup>532</sup>.

Il convient donc dans un premier temps d'atténuer ces « tensions spécifiques » et de venir à bout de « l'incertitude » qui entoure le projet européen. Ce n'est qu'une fois ce projet clairement défini que la communication politique pourra « jeter un pont entre l'Europe et ses citoyens »<sup>533</sup>. Tel n'est pas encore le cas, la complexité du système institutionnel européen achevant de détourner le citoyen du projet européen qui ne semble pas répondre à la mondialisation et à ses enjeux.

La redynamisation de la « démocratie européenne » nécessite :

- la création d'un véritable espace public européen,
- la diffusion d'une utopie européenne.

### 3.5.1. CRÉER UN ESPACE PUBLIC EUROPÉEN

Jürgen Habermas, s'inscrivant dans une perspective kantienne, rappelle que *l'espace public* est le lieu de légitimation du politique<sup>534</sup>. Cet espace public, envisagé dans sa dimension politique, est l'endroit où se déroulent le débat démocratique et l'action politique : c'est là où le citoyen accède à l'information politique, débat, forge son opinion et désigne ceux qui exerceront le pouvoir politique. Au sein de cet espace, le citoyen est non seulement destinataire du droit, mais également auteur de ce même droit<sup>535</sup>. Une construction politique démocratique ne saurait être légitime sans cet espace de débat et de décision.

---

<sup>531</sup> Terme employé dans : COMMISSION EUROPÉENNE. *Gouvernance européenne : un livre blanc*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 25/07/2001, COM(2001)428 final, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 287, 12/10/2001, p. 14.

<sup>532</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>533</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>534</sup> HABERMAS Jürgen. *L'espace public*. Paris : Payot, 1988 (Coll. « Critique de la politique »).

<sup>535</sup> HABERMAS Jürgen. *Droit et démocratie : entre faits et normes*. Paris : Gallimard, 1997 (Coll. « Essais »).

Or, l'Union européenne ne comporte pas ce vaste espace public qui garantirait la légitimité politique qui manque à la construction européenne, alimenterait le débat public européen, favoriserait la démocratie participative et dessinerait une identité politique commune (et non unique). S'il existe, au sein de l'Union européenne, un certain nombre de lieux propices à la tenue de débats (Parlement européen, Institut universitaire de Florence, colloques), force est de constater qu'ils sont réservés à une élite et que les questions européennes y sont abordées dans une perspective nationale ou régionale.

Les auteurs du *Livre blanc sur la gouvernance* sont conscients de la nécessité d'un soutien actif de la population : l'Union européenne « ne sera plus jugée uniquement sur son aptitude à éliminer les entraves aux échanges ou à établir un marché unique ; sa légitimité est aujourd'hui une question de participation et d'engagement »<sup>536</sup>. Selon eux, l'instauration d'un véritable dialogue s'appuie sur les trois éléments suivants :

*Les NTICS.* — Elles ont un « rôle important à jouer »<sup>537</sup> car, selon la Commission, elles permettent :

- de répondre *directement* aux interrogations du citoyen européen,
- de diminuer l'opacité du processus de décision,
- de diffuser rapidement une information ciblée à un coût raisonnable,
- de favoriser des débats politiques européens grâce à des forums interactifs.

*Les députés nationaux et européens.* — Les uns et les autres représentent les citoyens : leur soutien et leur participation active aux grands débats européens est nécessaire pour légitimer les décisions adoptées au niveau communautaire et pour mettre sur la place publique les affaires traitées par la nébuleuse des quelques 700 comités d'experts gérés par la Commission.

*Le dialogue avec la société civile.* — La mise en œuvre d'un dialogue institutionnalisé avec les partenaires économiques et sociaux organisés au niveau européen permet d'élargir la base de concertation des décisions prises et donc de légitimer celles-ci : elles ne seront en effet plus des décisions « unilatérales » mais des décisions résultant d'un authentique débat avec la société civile.

---

<sup>536</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Gouvernance européenne : un livre blanc*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 25/07/2001, COM(2001)428 final, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 287, 12/10/2001, p. 14.

<sup>537</sup> *Ibid.*

Le *Livre blanc sur la gouvernance* essaye ainsi de proposer des remèdes à l'absence d'espace public européen. Cependant, l'Union européenne souffre d'un mal plus profond : le *désintérêt du citoyen*. Elle ne le fait plus rêver et ne lui propose pas de grands projets mobilisateurs.

En somme, l'Union européenne est en panne d'utopie.

### 3.5.2. FAIRE PARTAGER L'UTOPIE EUROPÉENNE

L'utopie est un moteur de l'action collective : elle comporte un pouvoir « performatif » et constitue, dans les démocraties occidentales, le fondement même de l'action politique. À cet égard, il convient de souligner que l'Union européenne elle-même est la concrétisation d'une utopie.

Existe-t-il vraiment aujourd'hui une utopie européenne, un projet politique autre que le Marché unique ou la société de l'information ?

Il semblerait que oui. Mais cette utopie européenne n'est pas formulée comme telle et ne s'incarne pas dans une personne ou une association bien déterminée. Elle serait portée par « les réseaux associatifs européens civiques »<sup>538</sup>. Ces réseaux rassemblent nombre d'associations sociales et civiques qui, généralement, défendent l'avènement d'une Europe politique forte et critiquent les développements actuels de la construction européenne<sup>539</sup>. Ils défendent également le renforcement de la démocratie représentative en recourant à la démocratie participative et militent pour la mise en œuvre d'un espace interculturel commun<sup>540</sup> : un tel espace ne remet pas en cause le concept d'État-nation, mais dépasse la simple « cohabitation politique » actuelle au profit d'une « interculturelité » européenne fondée par la multiplication des espaces de médiation transnationaux (ONG, médias, etc.)<sup>541</sup>. Cette interculturelité est envisagée comme une nouvelle identité collective qui s'ajoute – mais ne se substitue pas – à celles déjà existantes.

Cette utopie associative, participative et interculturelle ne mobilise cependant pas le citoyen européen. Sa diffusion reste en effet relativement restreinte faute d'un espace public européen : l'utopie existe bien, mais elle ne dispose pas de la caisse de résonance nécessaire. Les deux problèmes politiques majeurs de l'Union européenne sont donc liés : l'espace public européen ne se constituera que pour répondre à une utopie mobilisatrice, celle-ci n'aura d'impact que si un espace public européen en assure la diffusion.

---

<sup>538</sup> DACHEUX Eric. *Vaincre l'indifférence : les associations dans l'espace public européen*. Paris : CNRS éditions, 2000 (Coll. « CNRS communication »).

<sup>539</sup> BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent (dir.). *L'Action collective en Europe*. Paris : Presses de Sciences Po, 2002. WEISBEIN Julien. *Construire la citoyenneté européenne. Les mobilisations associatives autour de l'intégration communautaire*, Thèse de doctorat, Paris : Institut d'Etudes Politiques, 17/10/2001.

<sup>540</sup> DACHEUX Éric. « Un monde méconnu : les réseaux associatifs européens ». *Hermès*, n° 23-24, 1999, pp. 123-130. Disponible à l'adresse : [http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/2042/14722/1/HERMES\\_1999\\_23-24\\_123.pdf](http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/2042/14722/1/HERMES_1999_23-24_123.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>541</sup> DACHEUX Eric, MEYER-BISCH Patrice. « De la coexistence à la cohabitation ». *Hermès*, n° 23-24, 1999, p. 21-23.

Le *leitmotiv* des responsables européens (« rapprocher l'Europe des citoyens ») constitue un symptôme de la crise de légitimité de l'Union européenne – et non pas un remède. Les instances européennes cherchent à établir un débat alors que les prérequis nécessaires n'existent pas (espace public européen). Elles agissent comme si la construction européenne était un projet précis et mobilisateur, alors que celle-ci est davantage un processus « en panne d'utopie ».

Dans de telles conditions, aucune politique ne pourra « rapprocher l'Europe des citoyens » en se fondant sur le postulat que l'information comblera seule le « déficit démocratique » de l'Union européenne. Contrairement au « prêt-à-penser » communicationnel qui imprègne les élites européennes, la communication ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la réussite d'un processus aussi complexe que la construction européenne, la communication ne pouvant à elle seule dépasser les différences culturelles, religieuses, sociales, linguistiques et économiques de 27 États.

De même, un citoyen informé n'est pas forcément un citoyen critique : les instances européennes devraient non pas fournir de l'information aux citoyens, mais plutôt s'attacher à leur inculquer une culture civique commune. Une telle culture civique comprendrait la connaissance mutuelle des systèmes sociopolitiques des États membres et celle du fonctionnement des institutions européennes, ceci de façon à donner du sens aux informations que l'Union européenne diffuse en vain.

Il convient enfin de ne pas affranchir trop facilement le citoyen européen de ses responsabilités. Celui-ci a certainement manqué de curiosité concernant le processus de construction européenne et n'a généralement pas donné suite aux efforts d'information et de communication qui ont été déployés par les Communautés européennes dès leur création : il s'est bien souvent contenté de jouir passivement des fruits de l'action communautaire (prospérité économique, nouveaux droits, facilités de toutes natures) sans chercher à y participer ni même en comprendre les tenants et aboutissants.

—

En conclusion, les institutions européennes assurent, dans le cadre de leurs efforts de transparence, la diffusion de certaines informations. Cette diffusion est compliquée par la diversité linguistique et culturelle existant au sein des États membres, par l'absence d'un espace public européen où ces informations pourraient être débattues et par l'absence d'une utopie européenne qui pourrait leur donner un sens. La volonté de transparence des instances de l'Union européenne est parfois mise en échec par des stratégies de communication inadaptées et par l'indifférence du citoyen.

En somme, la question générale de la transparence des institutions européennes et celle, plus spécifique, de l'accès aux documents achoppent sur la crise d'identité et le déficit de légitimité de l'Union européenne dans son ensemble.





# CHAPITRE 4. L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION : UNE REVENDICATION INTÉRESSÉE DU PARLEMENT EUROPÉEN (1973-1990)

Ce quatrième chapitre rappelle d'abord que le Parlement européen fonde sa légitimité en matière de transparence en organisant, dès son origine, la publicité de ses débats. Ce chapitre s'attache ensuite à démontrer comment l'émergence du concept de « citoyenneté européenne » conforte le Parlement et les autres instances communautaires dans leurs efforts pour tendre vers une transparence renforcée, concernant tant son contenu que ses bénéficiaires.

Ce chapitre analyse en outre l'évolution des requêtes du Parlement en matière d'accès aux documents du Conseil et de la Commission. Dans un premier temps, le Parlement demande à accéder à certaines informations afin de pouvoir exercer réellement ses pouvoirs budgétaires et législatifs et afin de contrôler l'action des comités de comitologie. Dans un second temps, le Parlement instrumentalise le concept de « transparence », en exigeant *pour tous* ce qu'il ne revendique jusqu'alors que *pour lui seul*.

Ce chapitre décrit également, pour la période 1973-1990, les initiatives (questions écrites et rapports d'initiative) entreprises par les parlementaires pour rendre les processus décisionnels et administratifs européens plus transparents. Enfin, ce chapitre présente les premières réalisations communautaires et la première jurisprudence de la Cour de justice en matière d'accès aux documents :

- le principe de l'ouverture au public des archives historiques est entériné en 1983,
- l'affaire Zwartveld (1988-1990) témoigne de l'implication de la Cour et des Pays-Bas,
- la directive 90/313/CEE consacre le principe de l'accès à l'information environnementale en droit communautaire.

## 1. LE FONDEMENT DE LA TRANSPARENCE AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN : LA PUBLICITÉ DES DÉBATS

Le Parlement européen, conformément à son règlement, « assure la transparence maximale de ses activités »<sup>542</sup>, notamment en assurant la publication *in extenso* des débats. L'organe législatif

---

<sup>542</sup> Cette disposition apparaît pour la première fois à l'article 171, paragraphe 1, de la 14<sup>e</sup> édition de : PARLEMENT EUROPÉEN. Règlement. 14<sup>e</sup> édition, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 202, 02/08/1999, p. 64 [En vigueur entre 1999 et 2004].

de l'Union européenne s'inscrit ainsi dans une tradition parlementaire initiée au XVIII<sup>e</sup> siècle et dans laquelle le principe de publicité des débats « ne traduit rien de moins que la possibilité ouverte à tous les citoyens de prendre connaissance des délibérations de leurs représentants »<sup>543</sup> – quoique « tous les parlements du monde, même les moins démocratiques » disposent d'un *verbatim* de leurs débats (ainsi les assemblées de l'ancienne Union soviétique produisaient une pléthore de comptes-rendus minutieusement détaillés)<sup>544</sup>.

Dès 1953, l'article 18 du règlement de ce qui s'appelle encore l'Assemblée commune de la CECA pose ce principe : « les débats de l'Assemblée sont publics, à moins que celle-ci n'en décide autrement »<sup>545</sup>.

Au cours de la séance du 12 mai 1954, une nouvelle disposition est ajoutée au règlement : « Le procès-verbal [des délibérations de l'Assemblée commune de la CECA] est imprimé, revêtu de la signature du Président et du Secrétaire général de l'Assemblée et conservé aux archives de l'Assemblée. Il doit être publié au *Journal officiel de la Communauté* dans un délai d'un mois »<sup>546</sup>. Ce « délai d'un mois » est institué pour le cas où une requête en annulation serait formée devant la Cour de justice à l'encontre d'une des délibérations.

L'Assemblée commune de la CECA devient l'*Assemblée parlementaire européenne*, organe « commun aux trois Communautés par l'effet de la convention relative aux institutions communes du 25 mars 1957 ». L'Assemblée parlementaire européenne simplifie sa dénomination et prend le titre de *Parlement européen* le 30 mars 1962. Cette nouvelle appellation est consacrée par l'Acte unique européen (1986)<sup>547</sup>.

Les interventions prononcées par les parlementaires européens en séance plénière sont recueillies dans le « compte-rendu *in extenso* » (CRE), lui-même publié dans la série *Débats du Parlement européen* (annexée au *Journal officiel*).

En 1996, le Bureau du Parlement européen souhaite supprimer la traduction des débats dans toutes les langues officielles (elles n'étaient que 11 à l'époque) estimant les coûts de traduction beaucoup trop élevés. Cependant, le Parlement, lors de l'une de ses assemblées plénières consacrées à l'examen du budget 1997, rejette cette décision. Depuis juillet 1999, l'édition papier

---

<sup>543</sup> CONIEZ Hugo. *Écrire la démocratie : de la publicité des débats parlementaires*. Paris : L'Harmattan, 2008 (Coll. « Collection Communication, politique et société »), p.13.

<sup>544</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>545</sup> COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER. ASSEMBLÉE COMMUNE. *Règlement de l'Assemblée commune*. [s.l.] : mars 1953. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/reglement\\_assemblee\\_commune\\_1952\\_1953-010002658.html](http://www.ena.lu/reglement_assemblee_commune_1952_1953-010002658.html) (consulté le 30/10/2010).

<sup>546</sup> COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER. ASSEMBLÉE COMMUNE. *Débats de l'Assemblée commune*, séance du 12 mai 1954, p. 22.

<sup>547</sup> VERHOEVEN Joe. *Droit de la Communauté européenne*. 2<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2001 (Coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain »), p. 197.

de la série *Débats du Parlement européen* est remplacée par une édition électronique (sur CD-ROM).

Après l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004, « le Parlement a continué à faire traduire le CRE dans les 11 "anciennes" langues officielles seulement, en raison d'une capacité insuffisante de traduction dans les langues des nouveaux États membres » : à cette époque, il existe donc 11 versions linguistiques des débats, plus une version multilingue dans laquelle toutes les interventions orales apparaissent dans leur langue originale (la version dite « arc-en-ciel »)<sup>548</sup>.

Sur décision du Bureau du Parlement (16 janvier 2006), la traduction dans toutes les langues officielles de l'Union européenne du CRE est définitivement arrêtée à partir de la session de septembre 2007 : seule la version « arc-en-ciel » est maintenue, « publié[e] en tant qu'annexe au *Journal officiel* et conservé[e] dans les archives du Parlement »<sup>549</sup>. Pour l'exercice 2007, le montant affecté pour la traduction du CRE par des prestataires externes s'élève à 8 010 000 d'euros<sup>550</sup>. Le Service de traduction évalue alors le coût total de la traduction des débats du Parlement européen « comme pouvant s'établir approximativement à 10 millions d'euros par an »<sup>551</sup>.

Le CRE change alors de forme : le Parlement européen doit produire et conserver « une relation audiovisuelle complète des débats de chaque séance, comprenant la bande sonore de toutes les cabines d'interprétation »<sup>552</sup>. Cette relation est accessible au public *via* Internet.

Il n'existe pas, en revanche, d'équivalent de la série *Débats* pour les réunions du Conseil. L'accès tant à ces réunions qu'aux documents produits avant, pendant ou après ces réunions (*drafts* et documents préparatoires, prises de position) a été régulièrement refusé au motif qu'il allait à l'encontre du principe de confidentialité des travaux du Conseil.

Il convient de noter que les questions orales (« questions O », posées lors des séances parlementaires, et « questions H », posées pendant l'heure des questions) des parlementaires au Conseil et à la Commission sont publiées dans les *Débats du Parlement européen*. Les réponses de ces deux institutions, de même que les questions écrites des parlementaires, sont publiées séparément au *Journal officiel*.

---

<sup>548</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES. Rapport sur la modification de l'article 173 du règlement du Parlement européen concernant le compte-rendu in extenso (2007/2137(REG)). Rapporteur : Richard Corbett. 05/10/2007, réf. PE 390.737v02-00, p. 5.

<sup>549</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>550</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES BUDGETS. Communication aux membres : exécution du budget du Parlement européen pour l'exercice 1997. 06/12/2007, réf. PE398.538v01-00, p. 4.

<sup>551</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES. Rapport sur la modification de l'article 173 du règlement du Parlement européen concernant le compte-rendu in extenso (2007/2137(REG)). Rapporteur : Richard Corbett. 05/10/2007, réf. PE 390.737v02-00, p. 6.

<sup>552</sup> *Ibid.*, p. 4.

## 2. L'EUROPE DES CITOYENS

L'idée d'une « Europe des citoyens » sous-tend la création de l'Union européenne : selon son préambule, le Traité instituant la Communauté européenne (Traité de Rome, 1957) vise la réalisation d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Cependant, après l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954, les six États membres se replient sur la mise en œuvre d'une Communauté économique, fondée sur un marché commun<sup>553</sup>.

Néanmoins, au fil du temps, il s'est avéré nécessaire de prendre en compte les implications politico-juridiques de la construction européenne et notamment de garantir les droits fondamentaux des individus. Ainsi, au cours de la décennie 1970, une fois les premières phases de l'intégration menées à bien, le concept d'une Europe des citoyens ressurgit. À l'époque, cette Europe est appréhendée comme un moyen de rendre les Communautés européennes et leur action plus concrètes pour le citoyen :

- Le sommet de Copenhague reconnaît la nécessité pour les Communautés de développer une approche plus intégrée des affaires internationales, soutenue par un sentiment renforcé d'identité communautaire partagée. Le 14 décembre 1973, les États membres adoptent la « Déclaration sur l'identité européenne » à Copenhague<sup>554</sup> et suscitent ainsi une série de réflexions sur l'identité et la citoyenneté européennes.
- En 1974, lors de la conférence au sommet de Paris, un premier catalogue de « droits spéciaux » des ressortissants des États membres la Communauté est élaboré : droit de séjour, droit de vote et d'éligibilité (notamment au niveau municipal), droit d'accès à la fonction publique et union des passeports<sup>555</sup>. L'année suivante, le rapport Tindemans élargit ce catalogue : reconnaissance des libertés et droits fondamentaux, droit individuel d'introduire un recours devant la Cour de justice en cas de violation des droits fondamentaux, extension de la libre circulation (abolition des contrôles des personnes aux frontières, équivalence des diplômes)<sup>556</sup>.

---

<sup>553</sup> LEBOUTTE René. *Histoire économique et sociale de la construction européenne*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2008 (Coll. « Europe plurielle » ; 39), pp. 164-170.

<sup>554</sup> « Déclaration sur l'identité européenne ». *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, décembre 1973, pp. 127-130. Disponible à l'adresse :

[http://www.ena.lu/declaration\\_identite\\_europeenne\\_copenhague\\_14\\_decembre\\_1973-1-11766](http://www.ena.lu/declaration_identite_europeenne_copenhague_14_decembre_1973-1-11766) (consulté le 30/10/2010).

<sup>555</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. « Vers l'Europe des citoyens : rapport sur la mise en œuvre des points 10 et 11 du communiqué final du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974 relatifs à l'Union des passeports et à l'attribution des droits spéciaux, transmis au Conseil le 3 juillet 1975 ». *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n° 7/75, 1975.

<sup>556</sup> TINDEMANS Léo. « Rapport sur l'Union européenne ». Rapport de M. Tindemans, Premier ministre de Belgique, au Conseil européen, Bruxelles, 29 décembre 1975. *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n° 1/76, 1976, pp. 11-36. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/rapport\\_union\\_europeenne\\_29\\_decembre\\_1975-1-16956](http://www.ena.lu/rapport_union_europeenne_29_decembre_1975-1-16956) (consulté le 30/10/2010).

- Parallèlement, le Parlement européen réclame l'inscription de certains droits fondamentaux dans le droit communautaire, tel que le droit de vote et d'éligibilité, l'accès à la fonction publique, la liberté de réunion et d'association, le droit de séjour. De plus, le Parlement européen entreprend, dès 1975, d'élaborer une « Charte des droits des citoyens de la Communauté européenne »<sup>557</sup>.

Ces initiatives mettent en lumière le consensus qui unit le Conseil et le Parlement quant à la nécessité de rendre plus démocratique le processus d'intégration européenne. Cependant, ce n'est qu'au début des années 1980 que les chefs d'État et de gouvernement, constatant le faible taux de participation aux élections européennes, réalisent le profond sentiment d'extranéité des citoyens vis-à-vis de la construction européenne. Au cours du sommet européen de Fontainebleau (25-26 juin 1984), ils reconnaissent dans leur décision finale la nécessité que « la Communauté réponde à l'attente des peuples européens en adoptant les mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde » et commandent un rapport sur « l'Europe des citoyens »<sup>558</sup>.

Le comité Adonnino, du nom de son président, le parlementaire européen Pietro Adonnino (italien, chrétien-démocrate), est chargé de la rédaction de ce rapport<sup>559</sup> : composé de représentants des gouvernements des États membres et d'un représentant de la Commission, ce comité cherche les moyens de faire émerger une identité européenne, notamment à travers l'instauration d'une citoyenneté européenne et l'adoption de symboles européens. Le rapport propose un ensemble de mesures visant à « renforcer et promouvoir l'identité de la Communauté et son image à la fois pour ses citoyens et pour le reste du monde »<sup>560</sup> :

- abolition des formalités aux frontières,
- reconnaissance mutuelle des diplômes et des certificats,
- droit de séjour non lié à l'exercice d'une activité,
- droit de vote aux élections municipales pour les ressortissants d'autres États membres,

<sup>557</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 179 du 06/08/1975, p. 28.

<sup>558</sup> « Conclusions du Conseil européen de Fontainebleau ». *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1984, p. 11. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/conclusions\\_conseil\\_europeen\\_fontainebleau\\_25\\_26\\_juin\\_1984-1-17808](http://www.ena.lu/conclusions_conseil_europeen_fontainebleau_25_26_juin_1984-1-17808) (consulté le 30/10/2010).

<sup>559</sup> « Rapport du Comité ad hoc « Europe des citoyens » ». *Bulletin des Communautés européennes*, n° 3, mars 1985, pp. 120-126. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/rapport\\_europe\\_citoyens\\_29\\_mars\\_1985-1-6355](http://www.ena.lu/rapport_europe_citoyens_29_mars_1985-1-6355) (consulté le 30/10/2010).

<sup>560</sup> « Rapport remis au Conseil européen de Milan (Milan, 28-29 juin 1985) ». *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n° 7/85, 1985, pp. 19-32. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/rapport\\_comite\\_pour\\_europe\\_citoyens\\_remis\\_conseil\\_milan\\_28\\_29\\_juin\\_1985-1-7674](http://www.ena.lu/rapport_comite_pour_europe_citoyens_remis_conseil_milan_28_29_juin_1985-1-7674) (consulté le 30/10/2010).

- droit de vote commun au Parlement européen,
- institution d'un Médiateur au Parlement européen, du droit de pétition et de dépôt de plainte auprès du Médiateur,
- renforcement des échanges culturels et sportifs ainsi que des échanges de jeunes.

Le rapport Adonnino est adopté à l'unanimité lors du sommet européen de Milan en juin 1985. Ce sommet entérine la plupart des propositions visant à encourager la participation des citoyens à la construction européenne<sup>561</sup>.

Le 14 février 1984, le Parlement adopte, à une très large majorité (237 voix contre 31 moins 43 abstentions), un projet de Traité sur l'Union européenne, le « projet Spinelli », visant à modifier les institutions communautaires<sup>562</sup>. C'est d'ailleurs ce projet qui établit la première définition du concept de citoyenneté européenne<sup>563</sup>. L'adoption de ce document par le Parlement européen encourage les États membres à proposer un nouveau projet de Traité en décembre 1985 : le projet d'Acte unique européen.

Enfin, en 1989, la Cour de justice présente, dans l'un de ses arrêts, la réalisation de l'Europe des citoyens comme un *objectif* de la Communauté : en effet, dans sa décision relative à Erasmus, le célèbre programme d'échange d'étudiants et d'enseignants entre universités européennes, la Cour de justice affirme que « la réalisation d'une Europe des citoyens » constitue un « des objectifs généraux de la Communauté »<sup>564</sup>.

Le concept d'Europe des citoyens a conforté les institutions européennes dans leur effort de transparence : en effet, ce concept (quoique assez vague) induit la nécessaire intelligibilité des processus décisionnels et administratifs communautaires. Il est ainsi révélateur que le rapport Adonnino appelle les instances européennes à davantage de transparence (paragraphe 2.1, ii) – les moyens proposés par ce rapport pour la « réalisation d'une plus grande transparence de l'administration dans la Communauté » se limitent cependant à deux fonctions connexes au Parlement (le droit de pétition et l'institution d'un Médiateur).

---

<sup>561</sup> « Conclusions du Conseil européen de Milan ». *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1985, pp. 14-16. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/conclusions\\_conseil\\_europeen\\_milan\\_28\\_29\\_juin\\_1985-1-7656](http://www.ena.lu/conclusions_conseil_europeen_milan_28_29_juin_1985-1-7656) (consulté le 30/10/2010).

<sup>562</sup> « Projet de Traité instituant l'Union européenne ». *Bulletin des Communautés européennes*, n° 2, février 1984, pp. 8-26. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/projet\\_traite\\_instituant\\_union\\_europeenne\\_14\\_fevrier\\_1984-1-17923](http://www.ena.lu/projet_traite_instituant_union_europeenne_14_fevrier_1984-1-17923) (consulté le 30/10/2010).

<sup>563</sup> *Ibid.*, article 3, « Citoyenneté de l'Union ». Avis du Comité des régions sur la « Citoyenneté européenne ». *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 156 du 06/06/2000, p. 13.

<sup>564</sup> Arrêt de la Cour du 30 mai 1989, Commission/Conseil, 242/87, *Recueil de jurisprudence*, 1989, p. 1425. PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution du Parlement européen sur les « lettori », B5-0824/2000, n° C 197 du 12/07/2001, pp. 449 - 450 (considérant K) : « c'est tout spécialement la vocation de l'Union européenne à être une "Europe des citoyens" ». Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=001027&TXTLST=1&POS=1&LASTC HAP=6&SDOCTA=2&Type\\_Doc=RESOL&LANGUE=FR](http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=001027&TXTLST=1&POS=1&LASTC HAP=6&SDOCTA=2&Type_Doc=RESOL&LANGUE=FR) (consulté le 30/10/2010).

### 3. L'ÉVOLUTION DES DEMANDES DU PARLEMENT EUROPÉEN EN MATIÈRE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION

Le Parlement européen, en tant qu'organe de contrôle de l'exécutif, a constamment soutenu les initiatives visant à accroître la visibilité des activités administratives communautaires et à renforcer le contrôle sur ces dernières. Ainsi, après sa première élection au suffrage universel direct en 1979, le Parlement exige de pouvoir accéder à certains documents ou informations conservés par la Commission ou le Conseil – que la commission juridique présidée par Simone Veil décrit, en 1984, comme « l'institution à la fois la plus puissante et la plus secrète »<sup>565</sup>.

Cette revendication constante du Parlement européen est à l'époque motivée :

- par le fait que, étant privé de certaines informations, le Parlement voit ses (déjà maigres) pouvoirs devenir quasi-inexistants,
- par le fait que les parlementaires européens regardent la transparence comme un moyen de réduire le pouvoir de la Commission (c'est-à-dire de l'administration communautaire) et du Conseil, qui constitue alors l'enclume où sont prises les décisions stratégiques.

Après la ratification du Traité de Maastricht, encouragé par l'émergence d'un lobby nordique en faveur de la transparence, le Parlement réinscrira son besoin « tactique » d'information dans une campagne pour l'ouverture des institutions européennes (« *open government* »).

Mais avant cela, les manœuvres du Parlement pour disposer d'informations détenues par le Conseil et la Commission européenne s'articulent autour de trois axes : le *budget*, la *législation* et l'*administration*<sup>566</sup>. Il convient de remarquer que le Parlement revendique le droit d'accès à ces informations d'abord *pour lui seul*, puis pour tous, de façon à donner plus de poids à son exigence.

#### 3.1. DEMANDES D'INFORMATION DANS LE CADRE DES POUVOIRS BUDGÉTAIRES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Pendant longtemps, les pouvoirs les plus importants du Parlement européen (et selon certains les seuls véritables) concernent le budget communautaire. Au fil d'une longue évolution, le Parlement devient l'un des acteurs clés de la procédure d'adoption.

---

<sup>565</sup> Lettre du 23 avril 1984, adressée à M. Beumer, président de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports, en annexe au *Rapport parlementaire sur la publicité de la gestion communautaire*, A1-0223/84, Réf. PE 89568/DEF, 26/04/1984, p. 19. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE1 AP RP/JEUN.1979 A1-0223/84 0010).

<sup>566</sup> BIGNAMI Francesca. « Creating European Rights: National Values and Supranational Interests ». *The Columbia Journal of European Law*, vol. 11, n° 2, 2005, pp. 301-311. Disponible à l'adresse : [http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty_scholarship) (consulté le 30/10/2010).

### 3.1.1. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

À l'origine, le Conseil a le dernier mot en matière de budget, dans la mesure où il l'adopte, après qu'il ait été préparé par la Commission. Cette dernière partage avec le Parlement un rôle de consultation. Ainsi, de 1958 à 1970, le Parlement est simplement tenu informé des décisions de décharge du budget données par le Conseil à la Commission, chargée de son exécution :

- En application des articles 203 CEE et 177 CEEA, le projet de budget est transmis à l'Assemblée parlementaire européenne qui a le droit de proposer des modifications au Conseil.
- En application des articles 206 CEE et 180 CEEA, l'Assemblée parlementaire européenne, à l'instar de l'Assemblée Commune de la CECA, examine les comptes, mais est également avertie de la décision du Conseil donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget.

Le Parlement européen, grâce à deux Traités modificatifs (1971 et 1975)<sup>567</sup>, acquiert le droit :

- de proposer des amendements au budget annuel de la Communauté européenne,
- de rejeter le budget s'il n'est pas satisfait du résultat après le vote final du Conseil.

Chaque institution dresse donc un état prévisionnel de ses dépenses, que la Commission regroupe ensuite dans un *avant-projet de budget*, qui récapitule l'ensemble des dépenses et des recettes. Saisi de l'avant-projet, le Conseil établit le *projet de budget*, qu'il transmet au Parlement. Lors de cette première lecture, le Parlement propose, le cas échéant, des modifications et renvoie le *projet de budget modifié* au Conseil. Si ce dernier approuve les changements apportés, le budget est adopté. Sinon, le projet de budget est de nouveau modifié par le Conseil, puis renvoyé au Parlement en seconde lecture. Après examen des propositions du Conseil, le Parlement peut :

- arrêter définitivement le budget,
- rejeter la totalité du projet de budget et demander que lui soit soumis un nouveau projet de budget.

---

<sup>567</sup> Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les communautés européennes et du Traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes signé à Luxembourg le 22 avril 1970. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 2, 02/01/1971, p. 1. Traité portant modification de certaines dispositions financières [Traité de Bruxelles, 22/07/1975]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L/359 du 31/12/1977, p. 17. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/traité\\_portant\\_modification\\_dispositions\\_financieres\\_22\\_juillet\\_1975-1-4682](http://www.ena.lu/traité_portant_modification_dispositions_financieres_22_juillet_1975-1-4682) (consulté le 30/10/2010). N.B. : La procédure budgétaire est définie à l'article 272 du Traité instituant la Communauté européenne. Pour un aperçu historique des pouvoirs budgétaires du Parlement européen : CORBETT Richard. *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Basingstoke : Macmillan, 1998, pp. 93-97.



### 3.1.2. LA DÉCHARGE BUDGÉTAIRE

Le Parlement européen dispose également du droit d'accorder la décharge budgétaire sur l'exécution du budget général des Communautés par la Commission pour un exercice donné<sup>568</sup>.

La décharge constitue le volet politique du contrôle externe de l'exécution budgétaire et se définit comme la décision par laquelle le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, « libère » la Commission pour sa gestion d'un budget donné en clôturant ce budget : c'est à la suite de l'audit et de la finalisation des comptes annuels que le Parlement donne décharge à la Commission pour l'exécution du budget des Communautés de l'exercice écoulé.

Cette procédure de décharge peut aboutir à l'une de ces trois situations : l'octroi, l'ajournement ou le refus. Lorsqu'il « octroie » la décharge, le Parlement est libre de faire des observations et d'émettre des recommandations à la Commission.

### 3.1.3. LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE

Dès 1978, le Parlement européen constitue un groupe de travail mixte (composé des membres de la commission des budgets et de celle de l'agriculture) consacré à la « transparence budgétaire »<sup>569</sup>. L'un de ses membres, W. M. Hughes (britannique, Groupe socialiste) note que « l'avis » du Parlement sur le budget est un véritable « chèque en blanc » donné au Conseil : en effet, après cet avis, le Parlement ne peut plus contrôler les dépenses<sup>570</sup>. Ce même parlementaire, dans un document de travail présenté en réunion, affirme : « *le Parlement est déterminé à accroître son contrôle sur les dépenses budgétaires de la Communauté consacrées à la politique agricole commune. La nécessité d'un rôle accru du Parlement est indéniable* »<sup>571</sup>.

Et de conclure : « *Tout d'abord, le Conseil devrait accepter qu'un nombre limité de membres du Parlement européen, présidents de commissions, rapporteurs, etc., assistent en tant qu'observateurs aux réunions du Conseil lorsque sont abordées d'importantes questions de politique agricole qui ont une incidence notable sur le budget. En second lieu, les membres du Parlement devraient avoir accès aux documents du Comité spécial de l'agriculture qui forment la base des décisions du Conseil et être invités à assister à ces réunions, pour veiller à ce que l'avis*

---

<sup>568</sup> Traité CE, Articles 275, 276. CORBETT Richard. *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Basingstoke : Macmillan, 1998, pp. 93-97.

<sup>569</sup> Deux dossiers relatifs à deux réunions que ce groupe de travail mixte a tenues à Bruxelles en 1978 (les 19 octobre et 23 novembre) sont conservés dans les archives du Parlement européen (cote : CARDOC\_ PE0 AP PV/BUDG.1973 GTTB-1978).

<sup>570</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE L'AGRICULTURE. COMMISSION DES BUDGETS (Groupe de travail mixte). *Procès-verbal : réunion du groupe de travail mixte du 23 novembre 1978, Bruxelles*, réf. PE56470, 14/12/1978, p. 7. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE0 AP PV/BUDG.1973 GTTB-19781123 0010).

<sup>571</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE L'AGRICULTURE, COMMISSION DES BUDGETS (Groupe de travail mixte). *Document de travail sur la procédure de concertation et l'accroissement des pouvoirs de contrôle du Parlement sur le budget agricole*. Réf. PE55775, 09/11/1978, p.1. Rapporteur : W.M. Hughes. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE0 AP PV/BUDG.1973 GTTB-19781123 0020).

du Parlement soit pris en considération dans les étapes préparatoires et à ce que le Parlement soit informé des modifications probables des propositions et de la procédure »<sup>572</sup>.

Après les élections de 1979, le Parlement européen réclame de plus en plus de documents, rapports ou statistiques : il s'agit d'obtenir des éléments d'information soit sur les programmes à financer, soit sur la façon dont le budget a été exécuté. Cependant, ses nombreuses demandes se heurtent aux réticences de l'appareil administratif de la Commission. Ainsi, les « commentaires » qui accompagnent les rapports annuels de décharge du Parlement appellent invariablement la Commission à fournir une information exhaustive sur l'utilisation prévue des allocations budgétaires ainsi que sur l'exécution des différents programmes.

En 1982, le Parlement européen décide de « reporter » la décharge. Par cet euphémisme, il faut comprendre une expression extraordinaire de désapprobation, en quelque sorte équivalente à un vote de défiance. Dans une résolution, le Parlement souligne qu'il « demande à la Commission d'étudier les moyens de fournir de plus nombreuses et de plus claires informations statistiques et justifications sur l'exécution du budget »<sup>573</sup>. Dans sa décision, il « déplore vivement que la Commission actuelle ait fait un pas en arrière par rapport à la précédente en refusant de transmettre certains documents fondamentaux au Parlement »<sup>574</sup>.

Les rapports de décharge des années suivantes sont assortis de commentaires analogues<sup>575</sup>.

---

<sup>572</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>573</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution conformément aux dispositions de l'article 85 du règlement financier informant la commission des motifs pour lesquels l'octroi de la décharge pour l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1982 a du être différé. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 127, 14/05/1984, p. 38 (point 14).

<sup>574</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Décision portant refus de la décharge à la commission des Communautés européennes pour l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1982, conformément aux dispositions inscrites à l'article 5 de l'annexe IV du règlement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 337, 17/12/1984, p. 24 (§ 4).

<sup>575</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision donnant décharge sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1983, 16/04/1985, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 122, 20/05/1985, pp. 35-39 (§ 1, 5, 6, 7, 8, 22, 23).

PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision portant octroi de la décharge sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1984, 18/04/1986, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 120, 20/05/1986, p. 141-143 (§ 15, 19, 20, 32).

PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Résolution sur les mesures prises par la Commission pour donner suite aux observations figurant dans la résolution accompagnant la décision de décharge sur l'exécution du budget de l'exercice 1984, 29/10/1987. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 318, 30/11/1987, p. 128 (§ 3(a)).

PARLEMENT EUROPÉEN. 90/354/Euratom, CECA, CEE : décision du Parlement Européen du 3 avril 1990 donnant décharge à la Commission pour l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1988 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice, V - Cour des comptes. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 174, 07/07/1990, pp. 42-51 (§ 4, 20, 24, 30).

PARLEMENT EUROPÉEN. 91/289/CECA, CEE, Euratom : décision du parlement européen du 16 avril 1991 donnant décharge à la Commission pour l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1989 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice et V - Cour des comptes. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 146, 11/06/1991, pp. 24-31 (§ 6, 17, 64, 74, 75).

La Conférence intergouvernementale qui aboutira au Traité de Maastricht fournit un autre exemple de l'exigence du Parlement en matière de droit d'accès aux documents dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs budgétaires : la commission du contrôle budgétaire réclame alors le renforcement du « droit à l'information » du Parlement en demandant que les institutions européennes (et pas uniquement la Commission) transmettent toute l'information utile et que soit établi un droit d'enquête parlementaire<sup>576</sup>.

### 3.2. DEMANDES D'INFORMATION DANS LE CADRE DES POUVOIRS LÉGISLATIFS DU PARLEMENT EUROPÉEN

Avec l'instauration progressive de nouvelles procédures, le Parlement européen a vu ses pouvoirs législatifs se renforcer. Certaines difficultés subsistent encore quant l'accès du Parlement à des catégories particulières de documents ou d'informations – difficultés que le Parlement a partiellement réussi à surmonter par le biais d'accords bilatéraux avec la Commission et le Conseil.

#### 3.2.1. LES PRINCIPALES PROCÉDURES LÉGISLATIVES

De nouvelles procédures législatives sont instituées au fil des révisions des Traités et permettent au Parlement européen de se dégager progressivement de son rôle purement consultatif pour accéder au rang de véritable « colégislateur » :

*La procédure de consultation*<sup>577</sup>. — Jusqu'en 1986, le Parlement ne participe « que de façon consultative à l'élaboration du droit dérivé »<sup>578</sup>. La Commission et le Conseil se partagent en effet le pouvoir législatif : la première propose des textes (monopole d'initiative) que le second peut ou non adopter. C'est au Conseil qu'il revient de consulter le Parlement, ce dernier se bornant à émettre des avis « non contraignants ». La procédure de consultation s'applique encore

---

PARLEMENT EUROPÉEN. 93/65/Euratom, CECA, CEE: Décision du Parlement européen, du 18 novembre 1992, donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1990 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice et V - Cour des comptes. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 19, 28/01/1993, pp. 26-33 (§ 3, 36, 70).

PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur le rapport de la Commission sur les mesures prises pour donner suite aux observations figurant dans la résolution accompagnant la décision de décharge sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1990. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 315, 22/11/1993, pp. 89-90 (§ 3, 16).

PARLEMENT EUROPÉEN. 93/366/CECA, CEE, Euratom : décision du Parlement européen du 21 avril 1993 donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1991 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice et V - Cour des comptes. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 155, 26/06/1993, pp. 72-81 (§ 18, 37, 53, 84).

<sup>576</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Rapport final sur le renforcement des compétences du Parlement européen en matière de contrôle budgétaire, dans le cadre de la stratégie du Parlement pour l'Union européenne. Réf. A3-0253/91, PE151465/déf., 27/09/1991, pp. 6-12. Rapporteur : Anne-Marie M. C. Goedmakers. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP RP/CONT.1989 A3-0253/91).

<sup>577</sup> CRAIG Paul P., DE BURCA Grainne. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 3<sup>rd</sup> ed. Oxford : Oxford University Press, 2003, pp. 141-47 (où les procédures de consultation, de coopération et de codécision sont décrites).

<sup>578</sup> VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2004 (Collection : « Faculté de droit de l'Université de Liège »), p. 276.

aujourd'hui, notamment en ce qui concerne les règles de concurrence, l'agriculture, les dispositions fiscales, la révision des Traités, la citoyenneté, la coopération judiciaire et policière en matière pénale, les visas et l'immigration<sup>579</sup>.

*La procédure de coopération.* — L'Acte unique européen (1986) instaure la procédure de coopération (article 252 du Traité CE) qui se fonde sur un système de « double lecture » des actes à adopter par le Conseil : le Parlement est d'abord appelé à rendre un avis sur la proposition de règlement (ou de directive) présentée par la Commission (première lecture), puis sur la position commune transmise par le Conseil (seconde lecture). En seconde lecture, le Parlement peut proposer, à la majorité absolue des membres qui le composent, des amendements. La procédure de coopération n'est plus guère utilisée que dans le cadre de la coordination des politiques économiques et monétaires<sup>580</sup>.

*La procédure de codécision.* — Le Traité de Maastricht (1992) introduit la procédure de codécision (article 251 du Traité CE) qui transforme le Parlement « jusque-là assemblée au pouvoir législatif renforcé, en *colégislateur* »<sup>581</sup> : cette procédure implique en effet les trois sommets du « triangle décisionnel »<sup>582</sup> de l'Union européenne (Parlement européen, Conseil et Commission). Si cette procédure « franchement compliquée »<sup>583</sup> emprunte le principe de la double lecture (parfois complétée par une troisième lecture) à la procédure de coopération, elle comporte un nouveau principe : Conseil et Parlement doivent s'accorder et adopter une directive ou un règlement communautaire en termes identiques, un comité de conciliation pouvant intervenir pour lever d'éventuels blocages<sup>584</sup>. La procédure de codécision s'applique à la plupart des domaines relevant du « premier pilier » de l'Union européenne (le « pilier communautaire ») : le marché intérieur, la coopération douanière, les transports, l'environnement, la santé, la protection des consommateurs<sup>585</sup>, etc.

### 3.2.2. DES CATÉGORIES DE DOCUMENTS ET D'INFORMATIONS ENCORE INACCESSIBLES POUR LES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS

Les parlementaires européens se voient encore refuser l'accès à certains éléments d'information – à savoir :

<sup>579</sup> MASSON Antoine. *Droit communautaire : droit institutionnel et droit matériel : théorie, exercices et éléments de méthodologie*. Bruxelles : Larcier, 2008 (Coll. « Manuels Larcier »), p. 94.

<sup>580</sup> VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2004 (Collection : « Faculté de droit de l'Université de Liège »), pp. 281-282.

<sup>581</sup> BLANC Didier. *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*. Paris : L'Harmattan, 2004 (Coll. « Logiques juridiques »), p. 239.

<sup>582</sup> BLUMANN Claude, DUBOUIS Louis. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris : LexisNexis Litec, 2004 (Coll. « Manuel »), p. 134.

<sup>583</sup> VERHOEVEN Joe. *Droit de la Communauté européenne*. 2<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2001 (Coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain »), p. 209.

<sup>584</sup> Traité sur l'Union européenne et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [versions consolidées]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 115, du 09/05/2008, art. 294, pp. 173-175.

<sup>585</sup> MASSON Antoine. *Droit communautaire : droit institutionnel et droit matériel : théorie, exercices et éléments de méthodologie*. Bruxelles : Larcier, 2008 (Coll. « Manuels Larcier »), p. 94.

*Accès aux documents de base (consultation, coopération, codécision).* — La Commission n'est pas tenue de communiquer aux commissions parlementaires les documents et informations sur lesquels se fondent ses propositions. Ainsi, lorsqu'un rapporteur parlementaire analyse une proposition de directive ou de règlement communautaire, il lui appartient, le cas échéant, d'identifier les sources utilisées par la Commission.

*Accès aux procès-verbaux (coopération, codécision).* — L'accès à l'intégralité des procès-verbaux des réunions du Conseil serait très utile pour les commissions parlementaires : ces dernières pourraient, à partir de ces informations, s'assurer précisément des positions respectives des membres du Conseil sur les textes législatifs proposés et ajuster en conséquence leurs propositions d'amendements dans le cadre de la seconde lecture. Il convient de signaler que des versions abrégées des procès-verbaux du Conseil sont accessibles sur Internet depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1<sup>er</sup> mai 1999<sup>586</sup>.

*Accès au texte avant son adoption (consultation).* — Le mécanisme de la procédure de consultation permet au Conseil non seulement de modifier une proposition de la Commission sans être tenu d'en avertir le Parlement, mais également de lui donner force de loi toujours sans être obligé d'en informer le Parlement. On voit ici les limites du rôle consultatif de ce dernier : en effet, il peut être amené à rendre un avis sur un texte qui sera différent de la version finalement adoptée par le Conseil.

La jurisprudence de la Cour de justice a cependant posé le principe suivant lequel une modification de « fond » ou « affectant la substance d'une proposition » (par exemple : la modification de la base juridique d'une proposition) requiert une nouvelle consultation du Parlement : « *La circonstance que le Conseil serait "suffisamment informé de l'opinion du Parlement", du fait de la première consultation ne le dispense évidemment pas de le consulter de nouveau s'il devait s'écarter, dans la substance, du texte sur lequel le Parlement avait été consulté* (arrêt du 5 juillet 1995, *Parlement/Conseil*, C-21/94) ». <sup>587</sup>

*Accès aux déclarations des États membres (codécision).* — La difficulté – ou plutôt l'impossibilité – de divulguer les déclarations des États membres lors des réunions du Conseil mine les prérogatives législatives du Parlement : ces « déclarations », similaires aux « réserves » apportées aux traités internationaux, se concrétisent (1) par des *dérogations* accordées aux États qui en sont les auteurs et (2) par une latitude offerte quant à l'*interprétation* d'une directive ou d'un règlement par certains États.

---

<sup>586</sup> « Documents / Transparence législative / Procès-verbaux du Conseil » à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=552&lang=fr> (consulté le 30/10/2010).

<sup>587</sup> VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2004 (Collection : « Faculté de droit de l'Université de Liège »), pp. 278-279.

Quoique la Cour de justice ait systématiquement refusé de reconnaître des effets légaux à ces déclarations, celles-ci permettent cependant d'altérer significativement ou d'atténuer la portée d'un texte – et ce (1) même si elles n'ont été ni publiées ou divulguées et (2) même si l'objet du texte en question relève de la codécision. Ce cas de figure s'est par exemple produit dans le cadre de la préparation d'une proposition relative aux aides d'État aux chantiers navals : l'Allemagne, en se fondant sur un rapport non publié et diffusé dans le secret du Conseil, pendant « l'heure des votes », a obtenu une dérogation pour ses chantiers navals situés dans l'ancienne RDA<sup>588</sup>.

### 3.2.3. LA MISE EN ŒUVRE D'ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS

Le Parlement œuvre à la défense de ses prérogatives en matière législative. Il s'est ainsi rapproché de la Commission avec laquelle il négocie régulièrement des accords interinstitutionnels depuis 1990<sup>589</sup>. Tous ces accords invitent la Commission à fournir une information pertinente et complète :

- sur ses propres propositions de directives et de textes réglementaires,
- sur l'état des négociations avec le Conseil.

Par ailleurs, le Parlement invite régulièrement le Conseil à l'informer de tout changement apporté à une proposition au cours des négociations qui ont lieu en son sein<sup>590</sup>. Ainsi, en 1981, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs budgétaires, le Parlement a (1) exprimé sa frustration quant au secret entourant les décisions du Conseil et (2) demandé une meilleure information concernant l'avancement des négociations entre États membres : « *il convient d'améliorer par une série de mesures pratiques la coopération budgétaire établie entre le Conseil et le Parlement tout au long de la procédure budgétaire annuelle ; par exemple, le comité des représentants permanents et le comité du budget du Conseil devraient transmettre leurs documents de travail*

---

<sup>588</sup> JACOBS Francis B. « Institutional Dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001, p. 9, note 2. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>589</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES. *Bilan annuel 1991 d'application du "Code de conduite": Communication de la Commission au Parlement européen*. Réf. SEC (91) 1097 final, PE152997/BUR, Bruxelles, 05/06/1991, Annexe I, §4.3, p. 11. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE3 OD PV/BURE BUEL-19910905 0040). (La Commission s'engage à tenir régulièrement informée la commission compétente du Parlement des principales orientations résultant des discussions au Conseil en transmettant aussi toute modification de la proposition initiale par la Commission.)

PARLEMENT EUROPEEN. Résolution sur l'obligation pour le Conseil d'attendre l'avis du Parlement. 21/11/1990. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 324, 24/12/1990, p. 128, point 19 (respect par la Commission des engagements pris dans le Code de bonne conduite).

PARLEMENT EUROPEEN. Résolution sur le programme de travail annuel de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 89, 10/04/1995, pp. 69-70 (points 3.1, 3.2, 4).

PARLEMENT EUROPEEN. Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 121, 24/04/2001, pp. 122-124 (points 12-17).

<sup>590</sup> PARLEMENT EUROPEEN. Résolution sur l'obligation pour le Conseil d'attendre l'avis du Parlement. 21/11/1990. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 324, 24/12/1990, pp. 127-128 (points 7, 17).

ainsi que les procès-verbaux de leurs réunions au rapporteur et aux membres de la commission des budgets »<sup>591</sup>.

À ce jour, les tentatives du Parlement pour faire accepter au Conseil un accord interinstitutionnel similaire à ceux liant le Parlement et la Commission sont restées sans effet<sup>592</sup>.

### 3.3. DEMANDES D'INFORMATION DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DES POUVOIRS EXÉCUTIFS DE LA COMMISSION (COMITÉS DE COMITOLOGIE)

Il convient de rappeler que l'exécution de la « législation européenne », par le biais de décisions ou de règlements « d'application », nécessite souvent l'approbation des comités de comitologie supervisés par la Commission<sup>593</sup>. Ces comités représentent le Conseil et participent à l'élaboration de ces décisions et règlements<sup>594</sup>. Le Parlement considère depuis toujours ces comités avec une certaine suspicion : ils sont en effet susceptibles d'altérer le contenu d'un texte législatif en jouant sur ses clauses de mise en œuvre.

#### 3.3.1. LE VAIN COMBAT DU PARLEMENT EUROPÉEN POUR ÉLIMINER LES COMITÉS DE COMITOLOGIE

Depuis le milieu des années 1980, le Parlement adopte résolutions, accords institutionnels et autres actes législatifs (1) dans le but de réduire à néant la marge de manœuvre des comités de comitologie et (2) pour que la Commission assume seule la responsabilité de l'exécutif européen<sup>595</sup>. Le « devoir » de la Commission d'informer pleinement le Parlement des travaux de comitologie apparaît explicitement ou en filigrane de chacun de ces textes.

*Résolution sur les relations entre le Parlement européen et la Commission [...] (1980).* — Dans cette résolution, adoptée quelques mois avant l'intronisation de la Commission Thorn (6 janvier 1981) :

- la Commission est qualifiée de « seul organe exécutif naturel »,

---

<sup>591</sup> PARLEMENT EUROPEEN. Résolution sur le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 101, 04/05/1981, p. 107 (point 2).

<sup>592</sup> PARLEMENT EUROPEEN. Résolution sur l'obligation pour le Conseil d'attendre l'avis du Parlement. 21/11/1990. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 324, 24/12/1990, p. 128 (point 15).

<sup>593</sup> Voir chapitre 3, titre « 1.1.1.3. La question de la comitologie », p. 138 de cette thèse.

<sup>594</sup> BIGNAMI Francesca. « The Administrative State in a Separation of Powers Constitution: Lessons for European Community Rulemaking from the United States ». *Jean Monnet Working Paper*, n° 5, 1999. Disponible à l'adresse : <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/99/990501.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>595</sup> CORBETT Richard. *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Basingstoke : Macmillan, 1998, pp. 133, 256. BERGSTRÖM Carl Fredrik. *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. New York : Oxford University Press, 2005, pp. 162-166 (Studies in European Law). BRADLEY Kieran St. C. « The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere? ». *European Law Journal*, vol. 3, n° 3, septembre 1997, pp. 230-254. VOS Ellen. *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Regulations: Health and Safety Regulation Committees, Agencies and Private Bodies*. Oxford : Hart Publishing, 1999.

- les comités de comitologie sont reconduits, et c'est une exigence du Parlement, « dans leur rôle exclusivement consultatif »<sup>596</sup>.

*Résolution [...] relative à un règlement fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (1986).* — Le Parlement européen souhaite que : « la Commission soit disposée à informer et à consulter plus amplement le Parlement sur les projets de mesures d'exécution qu'elle compte soumettre aux comités et souhaite que, dans un proche avenir, un accord contraignant soit conclu à ce sujet entre le Parlement et la Commission »<sup>597</sup>.

*Accord Lord Henry Plumb/Jacques Delors (1988).* — Dans une correspondance échangée entre les présidents du Parlement et de la Commission<sup>598</sup>, il est affirmé que « les projets de décision relatifs aux actes réglementaires seront transmis pour information au Parlement en même temps qu'aux comités et dans les mêmes langues de travail ».

*Accord Egon A. Klepsch/Bruce Millan relatif au Code de conduite (1993).* — Dans le cadre de cet accord concernant les politiques structurelles<sup>599</sup>, la Commission s'engage à transmettre au Parlement certaines informations concernant l'action structurelle dans son ensemble ou se rapportant à des initiatives et projets-pilotes communautaires. Ainsi, la Commission promet de communiquer :

- les listes des études entreprises chaque année pour s'assurer de la bonne exécution des programmes mis en œuvre au titre de l'action structurelle,
- les études, qu'elles aient été effectuées par la Commission ou par une entité indépendante,
- le projet de décision de la Commission relatif aux modalités détaillées du contrôle financier s'appliquant aux Fonds structurels,
- le projet de décision de la Commission relatif aux modalités détaillées de la publicité des interventions des Fonds structurels.

La transmission de ces deux projets de décision a pour objet de fournir au Parlement une information exhaustive, grâce à laquelle il peut ensuite formuler ses éventuelles observations.

---

<sup>596</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur les relations entre le Parlement européenne et la commission de la Communauté dans la perspective de son renouvellement. 17/04/1980. Réf. PE62214/DEF, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 117, 12/05/1980, p. 54.

<sup>597</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 297, 24/11/1986, p. 95 (point 1).

<sup>598</sup> Accord Plumb/Delors de 1988, échange de lettres Plumb/Delors, réf. PE 123.217/Ann., annexe 4.

<sup>599</sup> Accord « Klepsch-Millan » concernant le Code de Conduite sur la mise en œuvre par la Commission des politiques structurelles, signé le 13 juillet 1993. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C C 255, 20/09/1993, pp. 19-20.



*Modus vivendi [...] concernant les mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 189 B du Traité CE (20/12/1994). — Dans ce modus vivendi, il est arrêté que : « Le Conseil ne procède à l'adoption d'un acte d'exécution de portée générale qui lui est renvoyé conformément à une procédure d'exécution :*

*— qu'après avoir informé le Parlement européen, en fixant un délai raisonnable pour obtenir son avis et,*

*— en cas d'avis négatif, qu'après avoir pris sans délai dûment connaissance du point de vue du Parlement européen, afin de rechercher une solution dans le cadre approprié »<sup>600</sup>.*

*En outre : « la Commission tient compte, dans toute la mesure possible, des observations éventuelles du Parlement européen et informe celui-ci, à tous les stades de la procédure, des suites qu'elle entend y donner, afin de permettre au Parlement européen d'exercer en toute connaissance de cause ses propres responsabilités ».*

*Résolution sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997. Dans cette résolution, il est pris acte : « des engagements de la Commission en ce qui concerne la comitologie à la suite des négociations qui ont eu lieu entre le Parlement, le Conseil et la Commission ; [le Parlement] rappelle les conditions prévoyant que, à côté des questions ayant déjà fait l'objet d'un accord : a) pour tenir le Parlement européen au courant des travaux des comités exécutifs, la Commission lui fournira, en temps utile avant les travaux des comités, les ordres du jour annotés de chaque réunion des comités de gestion et de réglementation ; b) la Commission fournira au Parlement les résultats des votes des comités de gestion et de réglementation (votes favorables, votes défavorables et abstentions) »<sup>601</sup>.*

*Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. — L'article 7 de cette décision stipule que : « Le Parlement européen est régulièrement tenu informé par la Commission des travaux des comités. À cet effet, il reçoit les ordres du jour des réunions, les projets soumis aux comités concernant des mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 251 du Traité, ainsi que le résultat des votes, les comptes-rendus sommaires des réunions et les listes des autorités et organismes auxquels appartiennent les personnes désignées par les États membres pour les*

---

<sup>600</sup> PARLEMENT EUROPEEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPEENNE. Modus vivendi conclu le 20 décembre 1994 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission concernant les mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 189 B du Traité CE. *Journal officiel des Communautés européennes*, 04/04/1996, n° C 102, p. 1.

<sup>601</sup> PARLEMENT EUROPEEN. Résolution sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 - Section III - Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 347, 18/11/1996, p. 125, § 72.

*représenter. Le Parlement européen est également tenu informé de toute transmission par la Commission au Conseil de mesures ou de propositions relatives aux mesures à prendre »<sup>602</sup>.*

Au terme de deux décennies de tensions et de tractations, la Commission s'engage à communiquer au Parlement :

- les propositions qu'elle soumet aux comités de comitologie,
- les ordres du jour des réunions des comités, de même que les noms et affiliations de leurs membres,
- les décomptes des votes et les comptes-rendus des réunions.

Dans le même temps, le Parlement acquiert le droit de donner son avis sur la mise en application des mesures adoptées par les comités de comitologie. Un avis défavorable n'est cependant pas contraignant pour la Commission et, en somme, le Parlement ne bénéficie toujours pas à ce jour d'instruments lui permettant d'intervenir directement dans la procédure de comitologie.

### 3.4. D'UN INTÉRÊT PARTICULIER À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Le Parlement européen a su transformer habilement une demande très spécifique (son besoin d'information concernant les travaux de la Commission et du Conseil) en une revendication de portée beaucoup plus générale – et donc plus difficile à rejeter : la transparence des institutions communautaires *pour tous*.

Cette manœuvre :

- s'appuie sur l'affirmation au cours des années 1990 de la transparence en tant que nouvelle « valeur » européenne,
- aboutit à l'instrumentalisation caractérisée de la transparence par le Parlement pour asseoir ses propres revendications.

#### 3.4.1. LA TRANSPARENCE, NOUVELLE VALEUR EUROPÉENNE

Dans les années 1990, le droit à la transparence, paré du caractère déontologique et moral que lui confère la sensibilité nordique, s'affirme comme l'une des composantes du concept européen de bonne gouvernance. Le Parlement, qui se réfère volontiers à ce droit pour pouvoir accéder à

---

<sup>602</sup> CONSEIL. 1999/468/CE : Décision du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 184, 17/07/1999, pp. 23–26. Cette décision du Conseil a formellement reconnu le droit de regard du Parlement sur la comitologie (codifiant aux art. 7.3 et 8 des droits et pouvoirs établis aux instruments précédents). La décision 1999/468/CE a été modifiée par la décision 2006/512/CE (JO L 200 du 22/07/2006, p. 11).

de nouvelles sources d'information, ne peut décemment pas ne pas le revendiquer pour celui qui l'a élu, à savoir : le citoyen européen.

Ce glissement, de la revendication d'un droit particulier vers un droit général, est particulièrement visible dans certains aspects administratifs. Ainsi, la première décision du Conseil<sup>603</sup> garantissant le contrôle parlementaire de ce processus administratif particulier que constitue la comitologie a :

- non seulement consolidé l'influence acquise par le Parlement (par le biais d'accords interinstitutionnels),
- mais également inclus *un droit d'accès pour le grand public*.

Par ailleurs, si les amendements apportés par le Parlement au texte du Conseil sont finalement rejetés, ils sont révélateurs du haut degré de transparence revendiquée, pour tous, par le Parlement : « *Sauf dans les cas de confidentialité, tous les documents sont publics et accessibles par voie télématique* »<sup>604</sup>.

Le Parlement en appelle au principe de publicité des débats, l'un des fondamentaux de la transparence démocratique, pour battre en brèche le secret des réunions du Conseil, lorsque celui-ci agit en tant que législateur ; en effet, dans sa *Résolution sur l'obligation pour le Conseil d'attendre l'avis du Parlement* (1990), il « *rappelle que les délibérations de l'organe législatif dans tous les États membres ont lieu en séance publique et demande par conséquent que le Conseil en tant qu'organe législatif de la Communauté délibère en séance publique* »<sup>605</sup>.

À cet égard, il convient de remarquer que la commission responsable (« commission au fond ») des questions relatives à l'accès aux documents est :

- pendant les deux premières législatures (1979-1989), la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports<sup>606</sup>,
- après 1992, la commission des libertés publiques et des affaires intérieures.

---

<sup>603</sup> CONSEIL. 1999/468/CE: Décision du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 184, 17/07/1999, pp. 23–26.

<sup>604</sup> PARLEMENT EUROPEEN. Position du 6 mai 1999 sur la proposition de décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (COM(98)0380—C4-0501/98—98/0219(CNS)). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 279, 01/10/1999, pp. 407, 409-410 (amendements 14, 29 et 31).

<sup>605</sup> PARLEMENT EUROPEEN. Résolution sur l'obligation pour le Conseil d'attendre l'avis du Parlement. 21/11/1990. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 324, 24/12/1990, p. 128 (point 16).

<sup>606</sup> Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports (20/07/1979 – 25/07/1984, 25/07/1984 – 26/07/1989) instituée par la Résolution relative au nombre et à la composition des commissions parlementaires (*Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 203 du 13/08/1979, p. 35) et la Décision du Parlement européen (*Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 239 du 10/09/1984, p. 21).

Or cette dernière commission est alors notamment en charge du respect des droits de l'homme au sein de l'Union européenne<sup>607</sup>. Ainsi, après 1992, dans l'optique du Parlement européen, la problématique de l'accès aux documents dépasse le domaine de l'information pour s'inscrire dans le champ des libertés fondamentales.

### 3.4.2. L'INSTRUMENTALISATION DE LA TRANSPARENCE

Au final, plus ou moins consciemment, le Parlement instrumentalise le concept de transparence, dans la mesure où il lie son combat particulier (être reconnu en tant que colégislateur et pouvoir accéder aux informations stratégiques lui permettant de véritablement exercer ce pouvoir) au droit « fondamental » à l'information.

Ainsi, dans sa *Résolution sur la publicité de la gestion communautaire* (1988)<sup>608</sup>, le Parlement associe le droit à l'information, en tant que « liberté fondamentale », à son propre droit à bénéficier de l'information nécessaire pour exercer ses fonctions législatives et contrôler l'appareil administratif communautaire. En effet, il :

« 1. estime que le droit à l'information compte au nombre des libertés fondamentales des citoyens européens et doit dès lors être reconnu en tant que tel par la Communauté européenne [...] ;

4. réclame la publication des procès-verbaux du Conseil relatifs à l'examen des règlements ou directives et aux décisions en la matière, de même que des déclarations qui, dans la pratique, modifient le sens ou l'interprétation après la publication de celui-ci [...] ;

5. souhaite que les activités des comités de gestion et des comités consultatifs soient rendues publiques afin qu'il soit possible de se faire une idée précise de la portée des décisions prises ;

6. se prononce en faveur de la désignation, en son sein, d'un médiateur, chargé notamment de veiller au respect effectif de l'obligation qui incombe aux organes communautaires de fournir des informations ».

Le procédé est très adroit : si l'on souscrit au point 1, comment pourrait-on rejeter les points suivants ?

---

<sup>607</sup> Commission des libertés publiques et des affaires intérieures (15/01/1992 – 21/07/1994, 21/07/1994 – 21/07/1999) instituée par les décisions du Parlement européen (B3-0036/92, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 39 du 17/02/1992, p. 32) et B4-0001/94 (*Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 261 du 19/09/1994, p. 44).

<sup>608</sup> PARLEMENT EUROPEEN. Résolution sur la publicité de la gestion communautaire. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 49, 22/01/1988, pp. 175-176.

### 3.5. LES PREMIÈRES INITIATIVES DU PARLEMENT EUROPÉEN (1973-1989)

D'abord timides et isolées, les initiatives du Parlement européen se systématisent après la première élection au suffrage universel direct (1979). Cette élection renforce la légitimité démocratique et le poids institutionnel du Parlement – qui est la seule institution européenne dont les pouvoirs s'étendent de façon continue, tant sur le plan des procédures budgétaires et législatives qu'en matière de contrôle politico-administratif (notamment à l'égard de la Commission). Forts de cette légitimité renforcée, les parlementaires interpellent les autres instances communautaires et réclament l'instauration d'une transparence accrue et d'un meilleur accès aux documents du Conseil et de la Commission.

Ces demandes se succèdent à un rythme soutenu après la ratification du Traité de Maastricht (1992-1993) : la création de l'Union européenne en 1993 et l'affirmation du concept d'une « Europe des citoyens » confortent le Parlement dans son rôle de relais entre le citoyen et les institutions. De plus, les résultats des élections et des référendums européens mettent en lumière la désaffection du citoyen vis-à-vis du projet communautaire et permettent de justifier les efforts du Parlement pour rapprocher l'Europe de ses citoyens.

Les initiatives en matière de transparence administrative du Parlement n'ont cependant de résultats tangibles que lorsqu'elles coïncident avec les intérêts des autres instances de l'Union – à savoir si elles se réfèrent à une proposition initiale émanant de la Commission ou à une décision du Conseil. Tel est par exemple le cas de l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté. Le Parlement est par contre évincé lors de la rédaction du Code de bonne conduite administrative qui est confiée à la Commission et approuvée uniquement par cette dernière et par le Conseil.

#### 3.5.1. L'APPARITION DES CONCEPTS CLÉS DANS LES DOCUMENTS DU PARLEMENT EUROPÉEN

*Datation.* — Les termes de « transparence » et de « publicité » apparaissent dans les documents produits par le Parlement dès les années 1960 et 1970, généralement dans le contexte du Marché intérieur, des relations financières ou de l'aide financière accordée par les Communautés. Ces documents évoquent notamment la transparence des marchés, la transparence des échanges financiers, la transparence du régime des quotas de production, la publicité des barèmes de prix, la publicité à mettre en œuvre concernant l'aide financière, *etc.*<sup>609</sup>

À partir de la décennie 1970, les deux termes (surtout celui de « transparence ») sont plus ou moins rapprochés du concept de « gestion communautaire », mais ce n'est qu'avec la

---

<sup>609</sup> Pour un historique bref et concis des premières traces de la notion de transparence au niveau communautaire : TAGARAS Haris. « Quelques réflexions sur le difficile équilibre entre la transparence et la protection des données personnelles ». *Revue hellénique de droit international*, vol. 61 (Anniversary Issue), 2008, pp. 635-636, note 6.

« Déclaration n° 17 relative au droit d'accès à l'information » (annexée au Traité de Maastricht) que ces deux termes et ce concept sont expressément liés.

Il convient de noter que dans le jargon européen le terme de « publicité », tel que l'utilise par exemple le parlementaire Kud Bro dans ses questions au Conseil et à la Commission, est employé comme un équivalent du terme danois « offentlighed » (en anglais : « disclosure ») et correspondrait plus exactement aux notions « d'accès » ou « d'ouverture » au public.

La formulation « accès aux documents » apparaît, quant à elle, dans les documents du Parlement en 1981.

*Les questions parlementaires.* — Les premiers documents mentionnant les concepts de « transparence » et « d'accès aux documents » sont les questions adressées par les parlementaires européens au Conseil ou à la Commission.

Il convient de rappeler que les questions constituent un instrument de contrôle parlementaire direct à l'égard de l'action du Conseil et de la Commission. Il existe trois catégories de questions parlementaires<sup>610</sup> :

- les questions écrites formulées avec demande de réponse sous forme écrite et publiées ensuite au *Journal officiel*,
- les questions orales formulées lors des séances parlementaires et inscrites aux « Débats du jour »,
- les questions de « l'Heure des questions » posées lors de moments réservés à cet effet pendant les sessions plénières.

Si les questions écrites et orales remontent aux premières sessions de l'Assemblée commune de la CECA, l'heure des questions n'est instaurée qu'en mars 1974 sur l'insistance du Royaume-Uni.

À l'instar des interventions en séance plénière, ces questions trahissent les centres d'intérêt personnel de chaque parlementaire, contrairement aux rapports (adoptés par les commissions) et aux résolutions (adoptées en séance plénière) qui reflètent un engagement politique collectif.

---

<sup>610</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. *Règlement*. 16<sup>e</sup> édition, mars 2009, articles 108-110. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090309+TOC+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

### 3.5.2. LES PREMIÈRES QUESTIONS PARLEMENTAIRES SUR LA PUBLICITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS (AVANT 1979)

Avant 1979, les initiatives des parlementaires européens se fondent sur les plus anciennes législations nationales en matière d'accès aux documents (Finlande, 1951, Danemark, 1964, France et Pays-Bas, 1978) – législations largement inspirées des modèles suédois et américains. En effet, comparées à ces premiers cadres, les pratiques communautaires concernant l'accès aux documents apparaissent alors bien conservatrices et par trop conditionnées par la culture du secret.

Ainsi, les pays nordiques, après l'adhésion du Danemark en 1973, et celle de la Suède et de la Finlande en 1995, voient dans le secret qui entoure le fonctionnement de l'administration communautaire un danger pour leurs acquis nationaux respectifs en matière de transparence. Il en est de même pour les Pays-Bas, État fondateur de la Communauté<sup>611</sup>.

Ce n'est donc pas un hasard si les premiers parlementaires à se saisir de la question du droit d'accès sont originaires des Pays-Bas et du Danemark.

Dès septembre 1973, soit quelques mois après l'entrée du Danemark dans la Communauté économique européenne (1<sup>er</sup> janvier 1973), Kud Bro (danois, Groupe conservateur européen), aborde pour la première fois la question du droit d'accès aux documents par le biais de deux questions écrites, adressées respectivement au Conseil et à la Commission<sup>612</sup>. Selon Kud Bro, la publicité des actes administratifs communautaires constitue un « problème ». Il demande donc aux deux institutions si elles sont disposées à arrêter des dispositions qui se rapprocheraient de la loi danoise du 13 mai 1964<sup>613</sup>.

Le Conseil répond en des termes évasifs, trahissant ainsi sa distance avec la proposition du parlementaire<sup>614</sup> :

- il constate avec justesse que la législation danoise sur la publicité des actes administratifs constitue « une innovation par rapport aux pratiques existant dans les autres États membres des Communautés »,

---

<sup>611</sup> Pour une affaire significative de la perception des néerlandais sur la primauté du droit communautaire concernant la transparence de l'administration, voir : l'arrêt du Raad van State (Conseil d'État des Pays-Bas) prononcé le 7 juillet 1995 dans l'affaire *Metten/Ministre des Finances*. COMMISSION EUROPÉENNE. Treizième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1995. Annexe VI, Application du droit communautaire par les juridictions nationales. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 303, 14/10/1996, pp. 180-181.

<sup>612</sup> HOLM Niels Eilschou. « The Danish System of Open Files in Public Administration ». *Scandinavian Studies in Law*, 1975, n° 19, p. 156, note 4.

<sup>613</sup> Question écrite n° 346/73 de M. Bro à la Commission des Communautés européennes. Publicité des actes administratifs. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 22 du 07/03/1974, p.12. Question écrite n° 347/73 de M. Bro au Conseil des Communautés européennes. Publicité des actes administratifs. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 114 du 27/12/1973, p. 11.

<sup>614</sup> Question écrite n° 0347/73 de M. Bro au Conseil des ministres. Publicité des actes administratifs. Réponse (original). Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE0 AP QP/QE E-0347/73 0040).

- en conclusion, il rappelle que « si la Commission l'estime opportun, il lui est loisible de s'inspirer notamment d'un tel précédent pour soumettre, ainsi que l'envisage l'Honorable Parlementaire, une proposition au Conseil. Celui-ci ne manquera pas alors de l'examiner ».

La réponse de la Commission est sans appel. Après avoir pris connaissance de la loi danoise, elle ne juge pas opportun d'adopter des dispositions similaires pour assurer la publicité des actes administratifs communautaires<sup>615</sup>.

### 3.5.3. PREMIÈRE LÉGISLATURE (1979-1984)

Après 1979, la question de l'accès aux documents des organes exécutifs européens ressurgit dans plusieurs initiatives parlementaires. Ces dernières sont beaucoup plus systématiques, beaucoup plus pressantes qu'auparavant, car la nature même du mandat des parlementaires a changé : avant ils représentaient leur parlement national et *indirectement* le citoyen européen, maintenant ils sont élus *directement* par ce citoyen. Les parlementaires se révèlent généralement sensibles à la nécessité de rendre plus démocratique encore le fonctionnement des institutions européennes, d'autant que les taux d'abstention aux élections européennes mettent déjà en lumière le désintérêt du citoyen.

#### 3.5.3.1. Questions écrites de Brian Key (1979)

Juste après ces élections, Brian Key, membre britannique du Groupe socialiste, remarque dans une question écrite que le grand public est sérieusement ignorant (« *gravely ignorant* ») des questions européennes. Il en conclut que de substantiels efforts doivent être entrepris afin de l'informer sur les institutions et leurs politiques communautaires. Dans sa réponse, la Commission se défausse en tentant de réduire ce déficit d'information à un problème spécifique au Royaume-Uni<sup>616</sup>.

#### 3.5.3.2. Question écrite de Brian Welsh (1981-1982)

En 1981, Brian Welsh, membre britannique du Groupe du parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien), adresse à la Commission une question écrite concernant ses propres documents officiels (communications, *memoranda*, rapports, etc.) Il y affirme que « le public n'est pas en mesure de savoir quels sont les documents présentés par la Commission » car ces derniers ne sont pas systématiquement édités au *Journal officiel*<sup>617</sup>. Le problème de l'accès aux documents se présente ici comme une question organisationnelle concernant uniquement les documents publiés.

<sup>615</sup> Question écrite n° 0346/73 de M. Bro à la Commission européenne. Publicité des actes administratifs. Réponse (original). Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE0 AP QP/QE E-0346/73 0040).

<sup>616</sup> Question écrite n° 656/79 de M. Key à la Commission. Publicité et information. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 301, 03/12/1979, p. 30.

<sup>617</sup> Question écrite n° 340/81 de M. Welsh à la Commission. Accès aux documents de la commission. (Dépôt : 21/04/1981 ; débat : 13/05/1981). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 264, 15/10/1981, p. 12.



Brian Welsh se réfère expressément au concept de « gouvernement ouvert » et propose à la Commission d'adopter les trois mesures suivantes :

- publier une liste mensuelle de tous les documents officiels,
- transmettre un exemplaire de cette liste aux bibliothèques, universités et autres lieux où le public pourrait en prendre facilement connaissance,
- indiquer comment se procurer des copies des documents officiels.

Cette référence au concept de « gouvernement ouvert » et ces propositions pourraient *a priori* surprendre de la part d'un parlementaire conservateur : la question de Brian Welsh, *tory* et ancien cadre de l'industrie textile, s'inscrit en fait dans la logique de la longue tradition parlementaire britannique.

La réponse de la Commission (15 septembre 1981) est des plus lapidaires : la Commission, quatre mois après la question de Brian Welsh, se borne à assurer au parlementaire qu'elle cherche les « moyens pratiques » d'y donner suite, en ne manquant pas de préciser toutefois que ces moyens concernent « tous les documents rendus publics par la Commission ».

Début 1982, Brian Welsh revient à la charge et demande à la Commission de lui indiquer les moyens envisagés pour appliquer les mesures qu'il préconise<sup>618</sup>. La réponse que la Commission lui fait parvenir six mois plus tard (1<sup>er</sup> juin 1982) émane de Gaston Thorn, son président en exercice, qui avait quelques temps auparavant appelé à l'établissement d'une « relation interinstitutionnelle de confiance et de coopération » (discours du 12 janvier 1981<sup>619</sup>). Cette réponse, qui a cette fois-ci le mérite de la précision, énumère les instruments de recherche documentaire mis en œuvre par l'exécutif européen :

- un bulletin trimestriel,
- le catalogue automatisé de la Bibliothèque centrale de la Commission,
- le périodique *Euroabstracts* qui regroupe les rapports scientifiques de la Commission,
- la « banque de données » EABS (*Euroabstracts*) qui rassemble les références des documents publiés dans le cadre des recherches scientifiques et techniques menées ou subventionnées par la Commission.

---

<sup>618</sup> Question écrite n° 1786/81 de M. Welsh à la Commission. Accès aux documents de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 167, 05/07/1982, p. 8.

<sup>619</sup> Discours prononcé par M. Gaston Thorn, Président de la Commission des Communautés européennes devant le Parlement européen (Strasbourg, lundi 12 janvier 1981). Strasbourg : Commission des Communautés européennes, 12/06/1981. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/discours\\_gaston\\_thorn\\_strasbourg\\_12\\_janvier\\_1981-010004233.html](http://www.ena.lu/discours_gaston_thorn_strasbourg_12_janvier_1981-010004233.html) (consulté le 30/10/2010).

Gaston Thorn conclut sa réponse avec l'engagement formel de la Commission de continuer sa réflexion pour améliorer ses services de documentation.

### **3.5.3.3. Premier rapport d'initiative de la commission de la jeunesse (1984)**

La question de l'accès aux documents administratifs communautaires se poursuit au sein du Parlement européen, comme en témoigne nombre de propositions de résolutions présentées entre 1983 et 1984 et concernant des aspects particuliers ou voisins de l'information de la gestion des affaires communautaires, notamment :

- « la publicité des activités des Communautés européennes » (doc. 1-1068/82), déposée par Alphonsine Phlix (belge, Groupe du parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien))<sup>620</sup>,
- « l'obligation de la publicité et de l'information en matière de fonds communautaires alloués aux États membres » (doc. 1-432/83), déposée par Georges Donnez (français, Groupe libéral, démocratique et réformateur) et consorts, au nom du Groupe libéral<sup>621</sup>,
- « une meilleure politique de l'information de la Communauté » (doc. 1-1103/83), déposée par Klaus Hänsch (allemand) au nom du Groupe socialiste<sup>622</sup>,
- « la publicité de la gestion communautaire » (doc. 1-589/83), déposée par Bouke Beumer, Jean Penders et Sjouke Jonker (néerlandais, Groupe du parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien))<sup>623</sup>,
- « l'accès à l'information » (doc. 1-714/83), déposée par Kenneth Collins (britannique, Parti socialiste européen) au nom de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs<sup>624</sup>,
- « la publicité de la gestion communautaire » (doc. 1-1116/83), déposée par Bodil Boserup (danois, Groupe communiste et apparentés)<sup>625</sup>.

---

<sup>620</sup> Proposition de résolution présentée par Mme Phlix au nom du groupe du parti populaire européen (groupe démocrate-chrétien) conformément à l'article 47 du Règlement sur la publicité des activités des Communautés européennes. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-1068/82).

<sup>621</sup> Proposition de résolution présentée par MM. Donnez et Sable au nom du groupe libéral et démocratique conformément à l'article 47 du Règlement sur l'obligation de la publicité et de l'information en matière de fonds communautaires alloués aux États membres. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-0432/83).

<sup>622</sup> Proposition de résolution déposée par M. Klaus Hänsch au nom du groupe socialiste conformément à l'article 47 du Règlement sur une meilleure politique de l'information de la Communauté. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-1103/83).

<sup>623</sup> Proposition de résolution déposée par les députés Beumer, Penders et Jonker conformément à l'article 47 du Règlement sur la publicité de la gestion communautaire. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-0589/83).

<sup>624</sup> Proposition de résolution déposée par M. Collins au nom de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs conformément à l'article 47 du Règlement sur l'accès à l'information. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-0714/83).

<sup>625</sup> Proposition de résolution déposée par Mme Bodil Boserup conformément à l'article 47 du Règlement sur la publicité de la gestion communautaire. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-1116/83).

Les trois dernières propositions de résolution sont renvoyées « au fond » à la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports. Cette dernière décide de les traiter conjointement et désigne Pol Marck comme rapporteur (belge, Groupe du parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien)).

Ce rapport<sup>626</sup> vise à déterminer les conditions garantissant la meilleure publicité possible de la gestion des affaires communautaires, et ce de façon à assurer au citoyen une « protection juridique suffisante ». Pour mener à bien cette ambitieuse réflexion, Pol Marck dresse une synthèse comparative des dispositions législatives en vigueur à travers le monde et se réfère expressément aux textes danois, français, luxembourgeois et néerlandais. Pour l'anecdote, le rapporteur voit rejeter par le Bureau du Parlement européen ses demandes de visites de travail en France, au Royaume-Uni, en Allemagne, au Pays-Bas et en Italie<sup>627</sup>. Après avoir examiné les possibilités d'adaptation de certains de ces textes dans les procédures administratives communautaires, le rapporteur affirme, dans le premier point de la résolution qu'il propose, que la Communauté européenne doit se doter d'une législation propre en ce domaine.

Il est important de souligner que le rapport de la commission de la jeunesse est un « rapport d'initiative » – à savoir un rapport ne reposant pas sur un document d'une autre institution ou d'un autre organe de la Communauté<sup>628</sup>. Un rapport d'initiative, même adopté en séance plénière, n'est pas un instrument juridique : il s'agit d'une simple prise de position dont l'objectif est généralement d'inciter le Conseil et la Commission à se saisir du sujet.

Lors de sa réunion du 26 avril 1984, la commission de la jeunesse adopte le rapport à l'unanimité. Toutefois, la commission juridique, saisie pour avis, estime, également à l'unanimité, qu'il n'est pas opportun d'aborder en fin de législature une question qui relève de l'essence même du processus de décision communautaire<sup>629</sup>. En effet, la commission juridique veut empêcher que la résolution proposée par la commission de la jeunesse ne soit adoptée, sans débat, en séance plénière : elle souhaite pouvoir s'exprimer – et que d'autres commissions (telle la commission politique) puissent également s'exprimer – sur le contenu du rapport.

---

<sup>626</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapporteur : Marck, Pol M.E.E. Rapport parlementaire A1-0223/84. Réf. PE 89568/DEF, 26/04/1984. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE1 AP RP/JEUN.1979 A1-0223/84).

<sup>627</sup> Courrier du 1<sup>er</sup> février 1984 (PE 89.102/BUR) annexé au Parlement européen, Bureau, Procès-verbal de la réunion du 15/02/1984, Réf. PE 89.034/BUR. Document CARDOC (cote : CARCOC\_PE1 OD PV/BURE BURE-19840215).

<sup>628</sup> Le rapport d'initiative est un document préparé par une commission parlementaire non pas suite à une proposition d'un acte législatif émanant de la Commission européenne, mais sur sa propre initiative avec l'autorisation de la Conférence des Présidents (PARLEMENT EUROPÉEN. *Règlement*. 16<sup>e</sup> édition, mars 2009, article 45 : « Rapports d'initiative ». Disponible à l'adresse :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20090309+TOC+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010)).

<sup>629</sup> Courrier du 23 avril 1984 en annexe au rapport A1-0223/84.

En dépit de l'avis de la commission juridique quant à l'opportunité et à la forme de l'adoption du rapport, ce dernier est déposé le 2 mai 1984 et la résolution proposée<sup>630</sup> est adoptée le 24 mai 1984 par le Parlement, sans débat et à l'unanimité. L'adoption de la résolution est le dernier point de l'ordre du jour de la dernière séance de cette première législature.

Première prise de position formelle du Parlement sur la question de l'accès aux documents, cette résolution approuve le principe de la publicité des actes administratifs communautaires et présente un certain nombre de modalités d'application. L'adoption de ce texte dans les tous derniers instants de la législature indique la volonté du Parlement de voir le débat se poursuivre au sein de la nouvelle assemblée et le souhait que le Conseil et la Commission, prenant la mesure de la volonté des parlementaires, reconsidèrent le problème et prennent position<sup>631</sup>.

### 3.5.4. DEUXIÈME LÉGISLATURE (1984-1989)

La résolution du 24 mai 1984 est le point de départ d'une série d'initiatives lancées tout au long de la deuxième législature.

#### 3.5.4.1. Questions de Pol Marck (1984)

Dans sa question orale du 23 octobre 1984, Pol Marck demande si la Commission est disposée à examiner la question de la publicité des actes administratifs communautaires<sup>632</sup>. Si le commissaire allemand Karl-Heinz Narjes<sup>633</sup> est positif, la Commission se déclarant prête à débattre avec le Parlement, il fait observer que cette question concerne non seulement la Commission mais également le Conseil<sup>634</sup>. Il propose en outre « [qu'] un débat approfondi sur les sept points de la résolution de mai ait lieu en commission afin qu'on puisse aboutir à des résultats concrets ». Force est de constater que la suite de ce débat démontrera que le commissaire ne connaît pas la résolution évoquée<sup>635</sup>.

---

<sup>630</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la publicité de la gestion communautaire. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 172 du 02/07/1984, p. 176.

<sup>631</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapporteur : Pol Marck. *Document de travail sur la publicité de la gestion communautaire*, réf. PE107.541, 25/08/1986, p. 2.

<sup>632</sup> Question de l'heure des questions (H-0227/84) de M. Marck à la Commission. Publicité de la gestion communautaire. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE2 AP QP/QH H-0227/84).

<sup>633</sup> De 1981 à 1984, le commissaire allemand Karl-Heinz Narjes est responsable des domaines : Marché intérieur et innovation industrielle ; service de l'union douanière ; environnement, protection des consommateurs ; sécurité nucléaire. De 1984 à 1988, il est vice-président de la Commission chargé des Affaires industrielles, des Technologies de l'information, de la Recherche et de la Science et du Centre commun de recherche.

<sup>634</sup> Question n° 13 de M. Marck (H-227/84) à la Commission. Publicité de la gestion communautaire. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 315 du 26/11/1984, p. 20. *Débats du Parlement européen* (éd. française), n° 318, pp. 58-59.

<sup>635</sup> En effet, le commissaire tient à considérer comme relevant de la compétence de la Commission le point 2 de la résolution. Cette disposition demande au Président du Parlement « de transmettre au Parlement nouvellement élu le souhait de l'élaboration d'un projet à la matière ». A la fin du débat, il ne peut que partager « l'avis de l'auteur de la question en ce qui concerne le point 2 que nous ne pouvons pas traiter tout seul en tant que Commission ». *Débats du Parlement européen* (éd. française), n° 2-318, 23/10/1984, pp. 58-59.

Pol Marck adresse une question identique au Conseil. La première version de la réponse rappelle (premier point) que les travaux du Conseil sont confidentiels et (deuxième point) que, sous certaines conditions, les archives historiques du Conseil sont accessibles après un délai de trente ans. Un troisième point, indiquant que la plupart des décisions du Conseil sont publiées au *Journal officiel*, est ajouté par la suite pour nuancer la réponse<sup>636</sup>.

Si le rapporteur du Parlement reconnaît que la réponse du Conseil est insuffisante, il écrit qu'elle ne constitue pas une fin de non-recevoir et n'écarte pas la possibilité d'un débat<sup>637</sup>. Il convient de rappeler que les pouvoirs du Parlement sont alors encore bien restreints : celui-ci ne peut que prendre position sur un sujet et espérer susciter une réaction de la part du Conseil et de la Commission. Ce ne sera pas le cas ici : ni le Conseil ni la Commission n'entreprendront quoi que ce soit pour mettre en œuvre la résolution du 24 mai 1984.

### **3.5.4.2. Second rapport d'initiative de la commission de la jeunesse (1984)**

Lors de sa réunion du 20 novembre 1984, la commission de la jeunesse décide de produire un nouveau rapport d'initiative consacré à « la publicité de la gestion communautaire ». C'est de nouveau Pol Marck qui en est le rapporteur. Le 14 janvier 1985, le Bureau du Parlement autorise la commission à élaborer ce rapport et demande à la commission politique, à la commission juridique et des droits des citoyens, ainsi qu'à la commission institutionnelle d'émettre des avis.

La commission de la jeunesse, lors de sa réunion du 20 septembre 1985, décide d'inclure dans ce rapport deux propositions de résolutions récemment présentées :

- Proposition de résolution de François Roelants du Vivier (belge, Groupe arc-en-ciel) sur « l'accès du public aux documents gouvernementaux ainsi qu'aux documents établis au sein des Communautés européennes »<sup>638</sup>.
- Proposition de résolution de Kenneth Collins (britannique, Groupe parlementaire du Parti socialiste européen) et Beate Weber (allemande, Groupe socialiste) sur « le droit à l'information »<sup>639</sup>.

---

<sup>636</sup> Question n° 65 de M. Marck (H-0228/84) au Conseil. Publicité de la gestion communautaire. *Débats du Parlement européen* (éd. française), n° 318, p. 162. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP QP/QH H-0228/84). COUNCIL. Question n° H-228/94 put to the Council by Mr Mack for Question Time on 24 October 1984. *Outline reply*, SN2712/84, Brussels, 17/10/1984. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP QP/QH H-0228/84 0030).

<sup>637</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapporteur : Marck, Pol M.E.E. *Rapport parlementaire A2-208/87 sur la publicité de la gestion communautaire*, 10/11/1987, réf. 107541/DEF, p. 7. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP RP/JEUN.1984 A2-0208/87).

<sup>638</sup> Proposition de résolution présentée par M. Roelants du Vivier conformément à l'article 47 du Règlement sur l'accès public aux documents gouvernementaux ainsi qu'aux documents établis au sein des Communautés européennes, B2-348/85. Réf. PE 97.766, 22/05/1985. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP PR B2-0348/85).

*Proposition de François Roelants du Vivier.* — La proposition de François Roelants du Vivier invite d'abord le Parlement à reprendre la recommandation 854 (1979) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à l'accès du public aux documents gouvernementaux et à la liberté de l'information. Cette proposition – qui se réfère à la déclaration de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement<sup>640</sup> de mai 1984 – invite le Parlement à exiger la publication :

- de toutes les déclarations inscrites au procès-verbal des réunions du Conseil,
- des avis de conformité du droit national au droit communautaire (communiqués par les États membres à la Commission).

*Proposition de Kenneth D. Collins et de Beate Weber.* — La proposition de Kenneth D. Collins et de Beate Weber invite les États membres ne l'ayant pas encore fait à adopter, avant le 30 juin 1986, une disposition législative réglementant l'accès aux informations gouvernementales. Cette même proposition invite également la Commission à rédiger une déclaration définissant sa politique en matière de publicité de l'information et à modifier ses procédures de consultation. Là encore, la proposition demande que les dispositions des États membres et de la Commission se fondent sur les principes affirmés par les recommandations du Conseil de l'Europe.

*Avis de la commission juridique sur la proposition de Kenneth D. Collins et de Beate Weber.* — La commission juridique émet un avis documenté concernant la proposition de Kenneth D. Collins et de Beate Weber – avis qui a le mérite d'examiner la publicité de la gestion communautaire dans une perspective légale. Jorge Pegado-Liz (portugais, Groupe du rassemblement des démocrates européens), « rapporteur pour avis », affirme que « le droit d'être informé [...] doit être clairement reconnu par l'ordre juridique communautaire comme un des "droits fondamentaux" des citoyens »<sup>641</sup>. Le rapport précise que la déclaration de la Commission devrait :

- se fonder sur deux recommandations du Conseil de l'Europe : la recommandation 854 (1979) de l'Assemblée parlementaire et la recommandation R(81) du Comité des ministres,

---

<sup>639</sup> Proposition de résolution déposée par M. Collins et Mme Weber conformément à l'article 47 du Règlement sur le droit à l'information, B2-198/85. Réf. PE 97.673, 22/04/1985. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE2 AP PR B2-0198/85).

<sup>640</sup> L'Institut pour une politique européenne de l'environnement (Institute for European Environmental Policy, IEEP) est un institut privé à but non lucratif, créée en 1976 à Bonn par la Fondation européenne de la culture (European Cultural Foundation). L'Institut est voué à l'analyse de solutions stratégiques aux problèmes d'environnement en Europe et collabore avec les parlementaires nationaux et européens pour faire progresser une pratique accrue de l'écologie (<http://www.ieep.eu>, consulté le 30/10/2010).

<sup>641</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapporteur : Marck, Pol M.E.E. *Rapport parlementaire A2-208/87 sur la publicité de la gestion communautaire*, 10/11/1987, réf. 107541/DEF, p. 7. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE2 AP RP/JEUN.1984 A2-0208/87), pp. 17-23.

- s'inscrire dans le cadre des réformes prévues par l'Acte unique européen et, en particulier, des articles 145 et 149.

Concernant les documents du Conseil, l'avis de la commission juridique souligne que « ne pourront pas être gardés secrets ni les procès-verbaux portant sur l'examen et la décision d'un acte juridique à caractère législatif (règlement ou directive) ni les déclarations qui, dans la pratique, modifient le sens de l'interprétation d'un acte une fois celui-ci publié ».

La commission juridique invite également le Parlement à « rendre publics tous les actes et documents qui ont une incidence sur la gestion communautaire en général et contribuent à mieux éclairer l'opinion publique, tels que notamment les comptes-rendus des sessions et les documents des commissions parlementaires »<sup>642</sup>.

*Rapport final de la commission de la jeunesse.* — La commission de la jeunesse adopte son nouveau rapport – qui est en fait une version révisée de son premier rapport de 1984 – le 5 novembre 1987, à l'unanimité, moins deux abstentions.

Le rapport souligne que la gestion des affaires publiques se déroule « généralement à huis clos, en secret », les institutions européennes ne faisant pas exception. Si le rapport concède que les instances communautaires fournissent une documentation abondante, il affirme qu'elles conservent rigoureusement secrets les éléments qui fondent leurs décisions (motifs, données de base). Le rapport décrit les relations entre la Commission, d'une part, et le Conseil et les États membres, d'autre part, comme « s'effectuant en grand secret, loin des organes élus (Parlement européen, parlements nationaux) et plus loin encore des citoyens, qui sont directement concernés ». Enfin, le rapport se fixe comme objectif<sup>643</sup> :

- de garantir une meilleure sécurité juridique pour le citoyen,
- de permettre au Parlement européen d'évaluer la politique d'information adoptée par le Conseil et la Commission.

Pol Marck fait référence aux initiatives du Conseil de l'Europe et de certains États membres. Ainsi, il examine la résolution n° 77/131 du Conseil de l'Europe (28 septembre 1977) sur « la protection de la personne à l'égard des actes administratifs », ainsi que sur la recommandation (81)19 (25 novembre 1981) sur « l'accès du public aux documents de gestion et à la liberté de l'information ». Il remarque que « différents États membres ont pris récemment des mesures visant à promouvoir la publicité ou ont examiné des propositions en ce sens »<sup>644</sup> : Danemark

<sup>642</sup> Rapport A2-208/87, pièce 010, pp. 21-22.

<sup>643</sup> Rapport A2-208/87, pièce 010, p. 14.

<sup>644</sup> Rapport A2-208/87, pièce 010, p.7. Document de travail, réf. PE 107.541, 25/08/1986, p. 2. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP RP/JEUN.1984 A2-0208/87 0050).

(1970), Pays-Bas (1978), France (avec la loi du 17 juillet 1978 qui reconnaît à toute personne un droit très large d'accès aux documents administratifs<sup>645</sup>) et Luxembourg (1978).

Pol Marck note que « des considérations tactiques ne pourront être exclues, car les États membres qui accusent un retard dans ce domaine craindront de devoir élaborer une législation nationale dans le sillage de la législation européenne »<sup>646</sup>. Il propose comme référence la recommandation (81)19 du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe à laquelle la plupart des États membres ont déjà souscrit. Une question reste en suspens : le Conseil et la Commission accepteront-ils que soit transposée dans le droit communautaire une recommandation du Conseil de l'Europe ?

Le rapport prévoit la mise en place d'un médiateur désigné par le Parlement, dont la fonction serait de veiller à ce que les instances européennes se conforment à leur nouveau devoir d'information. L'institution d'un médiateur a déjà été proposée dans le deuxième rapport du « Comité *ad hoc* pour une Europe des citoyens », recommandation reprise par Kenneth D. Collins et Beate Weber dans leur proposition de résolution sur le droit à l'information (doc. B2-198/85).

Le rapport est déposé le 10 novembre 1987. Le 22 janvier 1988, la résolution sur la publicité de la gestion communautaire est adoptée en séance plénière<sup>647</sup>.

La résolution réclame un texte législatif (1) qui détermine précisément la nature et le champ d'application du droit à l'information et (2) qui intègre des dispositions spécifiques relatives :

- à l'octroi de dérogations (justifiées par le caractère confidentiel d'un document),
- à la définition des documents à usage strictement interne,
- aux modalités de publication des documents et des mesures administratives que ce droit concerne,
- au règlement de litiges éventuels,
- aux sanctions en cas de non-respect des dispositions de la loi.

Dans cette optique, la résolution réclame :

---

<sup>645</sup> FRANCE. Loi n° 78-753 du 17/07/1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal – qui interdit la révision indépendante des décisions de refuser l'accès aux informations de sécurité nationale. Disponible à l'adresse : [http://www.legislation.cnav.fr/textes/loi/TLR-LOI\\_78753\\_17071978.htm](http://www.legislation.cnav.fr/textes/loi/TLR-LOI_78753_17071978.htm) (consulté le 18/10/2010).

<sup>646</sup> Rapport A2-208/87, pièce 010, p. 13.

<sup>647</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la publicité de la gestion communautaire. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 049, 22/02/1988, p. 175.



- de la part du Conseil : la publication des procès-verbaux relatifs à l'examen des règlements ou directives,
- de la part de la Commission : la publication des notes de conformité qui lui sont envoyées par les États membres,
- de la part des comités de gestion et des comités consultatifs : les mesures nécessaires afin de rendre leurs activités publiques.

### **3.5.4.3. Autres textes**

La question de la politique de l'information adoptée par le Conseil et la Commission est également abordée par le rapport Baget-Bozzo (1987) sur « la politique d'information de la Communauté européenne »<sup>648</sup> ainsi que, pour certains aspects, par le rapport Aigner sur « le respect des principes de bonne gestion financière » (1983)<sup>649</sup>.

L'Acte unique européen entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987 et renforce les pouvoirs et le rôle du Parlement européen dans le dialogue interinstitutionnel (notamment grâce à la mise en œuvre de la procédure de coopération). Cependant, les initiatives du Parlement européen en matière de transparence de la gestion communautaire n'auront pas immédiatement l'effet escompté.

## **4. LA PREMIÈRE RÉALISATION CONCRÈTE CONCERNANT L'ACCÈS AUX DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES : L'OUVERTURE AU PUBLIC DES ARCHIVES HISTORIQUES (1983)**

C'est essentiellement à la Commission que revient le mérite des premières réalisations en matière de réglementation de l'accès aux documents communautaires. Il s'agit de la décision n° 359/83/CECA<sup>650</sup> et du règlement (CEE, Euratom) n° 354/83<sup>651</sup> – dont l'objet est « l'ouverture au public des archives historiques » des trois Communautés.

---

<sup>648</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapporteur : Baget-Bozzo. Résolution sur la politique d'information de la communauté européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 007, 12/01/1987, p. 11.

<sup>649</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Rapporteur : Aigner. Résolution sur le respect des principes de bonne gestion financière à l'occasion de la vente de beurre de Noël à prix réduit. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 277, 17/10/1983, p. 119.

<sup>650</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Décision n° 359/83/CECA de la Commission du 8 février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 43, 15/02/1983, pp. 14-15.

<sup>651</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 043 du 15/02/1983, pp. 1-3.

L'initiative première de la Commission dépasse le cadre d'une simple question organisationnelle. En effet, les motifs avancés par l'exécutif européen pour justifier son projet sont directement liés à la perception de l'appareil communautaire par le public – à savoir :

- relancer l'intérêt du public envers la construction européenne, par l'intermédiaire des historiens qui pourront accéder à de nouvelles sources documentaires,
- rendre plus *transparent* le fonctionnement des institutions européennes grâce à l'ouverture des archives historiques.

#### 4.1. GENÈSE (1978-1983)

Dès 1978, la Commission estime opportun d'organiser les archives des Communautés européennes et d'en réglementer l'ouverture au public à l'instar d'autres organisations internationales (telles que les Nations Unies, l'Union de l'Europe occidentale et le Conseil de l'Europe, dont le Conseil des ministres ouvre ses archives à partir de 1981).

L'année suivante, sont organisées au sein du Conseil les premières discussions sur ce thème. Dès la fin des années 1970, le manque de transparence du système communautaire – notamment en matière d'accès aux documents – est donc déjà évident pour les instances européennes elles-mêmes.

En octobre 1980 et janvier 1981, la Commission consulte les responsables des archives nationales des États membres, puis présente sa communication relative aux archives historiques des Communautés en avril<sup>652</sup>.

L'article 235 du Traité CEE fournit les « pouvoirs d'action » nécessaires et fixe le processus décisionnel requis pour l'adoption de la communication de la Commission : (1) proposition de la Commission, (2) avis du Parlement et (3) adoption par le Conseil statuant à l'unanimité.

Ainsi, la Commission, dans une lettre en date du 24 avril 1981, sollicite l'avis conforme du Conseil sur son projet<sup>653</sup> qui se compose en fait de deux textes : (1) un projet de décision CECA et (2) une proposition de règlement CEE/Euratom. Cette double réglementation résulte « des mécanismes décisionnels différents prévus par le Traité CECA [1950] et les Traités CEE/Euratom [1957] »<sup>654</sup>.

---

<sup>652</sup> FORREST Allan. « Naissance des archives historiques des Communautés européennes ». *Revue du marché commun*, n° 270, octobre 1983, p. 466.

<sup>653</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, C 132 du 02.06.1981, p. 6 [doc. 1-237781, COM (81)179 final].

<sup>654</sup> FORREST Allan. « Naissance des archives historiques des Communautés européennes ». *Revue du marché commun*, n° 270, octobre 1983, p. 467.

Dans son avis, le Parlement se montre particulièrement favorable à ce projet qui, il est vrai, correspond à ses aspirations en matière de transparence. Le rapporteur parlementaire chargé d'examiner la communication de la Commission ne remarque-t-il pas, en 1981, que le fonctionnement communautaire « souffre encore aujourd'hui d'une certaine opacité aux yeux de l'opinion publique »<sup>655</sup> ? Dans sa résolution du 5 mai 1981, le Parlement se félicite tout naturellement de la création des archives communautaires, décide d'entreposer ses propres archives à Florence et recommande aux autres institutions d'agir de même<sup>656</sup>.

Suite à l'avis conforme du Parlement<sup>657</sup>, le Conseil donne à son tour son avis conforme lors de la réunion du 1<sup>er</sup> février 1983<sup>658</sup> et approuve le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 concernant « l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique », de même que la décision n° 359/833/CECA.

## 4.2. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

Les deux textes adoptés s'articulent autour de trois principes :

- l'ouverture des archives historiques au public à expiration d'un délai de trente ans,
- un régime d'exceptions et d'exclusions clairement définies,
- des modalités d'application laissées à l'appréciation de chaque institution.

### 4.2.1. LA RÈGLE DES TRENTE ANS

La décision n° 359/83/CECA et le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 prévoient que les archives historiques soient accessibles au public « après l'écoulement d'un délai de trente ans à compter de la date de production des documents et des pièces »<sup>659</sup>.

---

<sup>655</sup> Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-237/81) concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté. Rapporteur : M. O. Schwencke. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE1 AP RP/JEUN.1979 A1-0542/81 0010).

<sup>656</sup> Résolution sur l'Institut universitaire européen, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 144, 15/06/1981, p. 27. Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur l'Institut universitaire européen. Rapporteur: M. O. Schwencke. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE1 AP RP/JEUN.1979 A1-0148/81 0010).

<sup>657</sup> Résolution portant avis du Parlement européen sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 327, 14/12/1981, p. 45.

<sup>658</sup> Avis conforme n° 6/83 sur le projet de décision générale (CECA) de la commission concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Réf. PE 74.385/DEF, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 040, 11/02/1983, p. 5.

<sup>659</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 043 du 15/02/1983, art. 1, p. 1.

Ce délai de trente ans s'explique par la nécessité d'aligner les nouvelles dispositions communautaires sur les textes nationaux préexistants, dans la mesure où « une grande partie des documents des différentes institutions se trouve également dans les États membres »<sup>660</sup>. En effet, le préambule du règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 affirme que la règle des trente ans a pour objet d'éviter « que des documents et pièces classifiés émanant des institutions communautaires ne deviennent accessibles au public à travers les archives nationales ».

Or, au début des années 1980, aucun État membre n'ouvre ses archives nationales avant l'expiration d'un délai de trente ans : c'est le délai en vigueur en Allemagne de l'Ouest, en France et au Royaume-Uni pour l'essentiel des documents. Ce délai de « latence » est de cinquante ans aux Pays-Bas et au Danemark et de cent ans pour les Archives royales de Belgique<sup>661</sup>.

On constatera ici que ce sont les législations nationales les plus favorables au droit d'accès qui ont influencé les dispositions communautaires, et ce, en dépit du fait que la règle des trente ans soit controversée : « The 30-year rule and disclosure period developed in an *ad hoc* and unprincipled way » (Lord Lester of Herne Hill)<sup>662</sup>. Il convient de remarquer que les Nations Unies s'avèrent plus libérales que les institutions européennes : elles ouvrent leurs archives historiques à expiration d'un délai de vingt ans<sup>663</sup>.

#### 4.2.2. EXCEPTIONS ET EXCLUSIONS

La décision n° 359/83/CECA et le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 énumèrent les catégories de documents qui échappent à leur champ d'application. Il s'agit<sup>664</sup> :

- des dossiers de personnel (article 2),
- de certains documents en rapport avec l'Euratom, et notamment les contrats soumis ou conclus par son agence d'approvisionnement (article 3),
- des « documents et pièces des affaires portées devant la Cour de justice » (article 4), en application de l'article 32 du protocole du Traité CEE stipulant que « les délibérations de la Cour sont et restent secrètes »,

---

<sup>660</sup> FORREST Allan. « Naissance des archives historiques des Communautés européennes ». *Revue du marché commun*, n° 270, octobre 1983, p. 467.

<sup>661</sup> *Ibid.*

<sup>662</sup> LESTER Anthony Paul, Lord Lester of Herne Hill. *The Thirty Year Rule* [ressource électronique]. 28/02/2008, p. 3. Disponible à l'adresse : <http://www.30yearrulereview.org.uk/evidence/we-lordlester.pdf> (consulté le 30/10/2010). L'ensemble des informations relatives à la question ainsi que le et rapport des Archives nationales britanniques (*Review of the 30 year rule: January 2009*. Norwich : TSO [The Stationery Office], 2009, <http://www2.nationalarchives.gov.uk/30yrr/30-year-rule-report.pdf>) peuvent être consulté sur le site « 30 year Rule Review : Government Records in Storage » à l'adresse : <http://www.30yearrulereview.org.uk/> (consulté le 30/10/2010).

<sup>663</sup> FORREST Allan. « Naissance des archives historiques des Communautés européennes ». *Revue du marché commun*, n° 270, octobre 1983, p. 467.

<sup>664</sup> *Ibid.*, pp. 469-470.

- des documents couverts par le secret professionnel ou d'entreprise (article 4), en application de l'article 214 du Traité CEE selon lequel « les membres des institutions [...] sont tenus [...] de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel ».

#### 4.2.3. DES MODALITÉS D'APPLICATION LAISSÉES À L'APPRÉCIATION DES INSTITUTIONS

La décision n° 359/83/CECA et le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 précisent que « chaque institution est habilitée à [en] arrêter sur le plan interne les modalités d'application »<sup>665</sup>. Ainsi, les institutions peuvent « organiser le tri de des documents [...], constituer et indexer les archives historiques, convenir de leur propre méthode de déclassification des documents » en fonction des spécificités de leurs fonds documentaires<sup>666</sup>.

### 4.3. LES ARCHIVES HISTORIQUES DE FLORENCE

Lors de l'élaboration de la décision n° 359/83/CECA et du règlement (CEE, Euratom) n° 354/83, se pose l'épineuse question du regroupement des archives des différentes institutions communautaires *en un seul et même endroit* – « épineuse » car il ne faut pas, « en choisissant l'un ou l'autre endroit de dépôt des archives historiques, aller à l'encontre de la décision des représentants des gouvernements des États membres de 1965 sur les lieux provisoires de travail des institutions »<sup>667</sup>.

De plus, deux institutions sont déjà tenues de conserver certains documents dans des lieux bien identifiés : les originaux des accords signés par le Conseil sont en effet déposés auprès de son Secrétariat général (à Bruxelles) et la minute des arrêts de la Cour de justice auprès du greffe (à Luxembourg). Par conséquent, l'article 8 du règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 stipule que chacune de ces dernières « dépose ses archives à l'endroit qu'elle estime le plus approprié ».

Les trois principales institutions décident cependant de déposer l'essentiel de leurs archives historiques en un même lieu : l'Institut universitaire européen de Florence, un institut pluridisciplinaire et doctoral, créé en 1976 et financé par les États membres. Ainsi, le 17 décembre 1984, un contrat<sup>668</sup> est signé entre la Commission, agissant au nom du Parlement, du Conseil, en son nom propre et au nom du Comité de la CECA, et l'Institut universitaire européen

<sup>665</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 043 du 15/02/1983, art. 9, p. 3.

<sup>666</sup> FORREST Allan. « Naissance des archives historiques des Communautés européennes ». *Revue du marché commun*, n° 270, octobre 1983, p. 472.

<sup>667</sup> *Ibid.*, p. 471.

<sup>668</sup> Contract between the European Communities and the European University Institute, Florence. Disponible à l'adresse : <http://www.eui.eu/Documents/Research/HistoricalArchivesofEU/Contract.pdf> (consulté le 30/10/2010).

de Florence. Ce dépôt, contractuellement révocable, est un compromis pour ne pas enfreindre la décision provisoire sur les lieux de travail.

Selon les clauses de ce contrat, l'Institut est chargé d'accueillir, de conserver et de rendre accessible au public les archives de plus de trente ans que lui confient les institutions de la CECA, de la CEE et de l'Euratom, à l'exception de la Cour de justice – qui n'a en effet, à ce jour, effectué aucun versement auprès de l'Institut.

La gestion des archives historiques est financée sur le budget général communautaire. Le bâtiment qui accueille les fonds d'archives européens (la villa « Il Poggiolo », dans les environs de Florence) étant gracieusement mise à disposition par le gouvernement italien.

Les Archives historiques de l'Union européenne (AHUE) sont officiellement créées en 1986.

## 5. LE PREMIER JALON JURIDIQUE VERS UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE COMMUNAUTAIRE : L'AFFAIRE ZWARTVELD (1988-90)

La réticence de la Commission à autoriser l'accès à ses documents trouve sa meilleure illustration dans l'affaire C-2/88 Zwartvelden et dans les ordonnances correspondantes des 13 juillet et 6 décembre 1990 de la Cour de justice<sup>669</sup>.

Le 8 août 1988, le *Rechter-commissaris* du tribunal d'arrondissement de Groningen (Pays-Bas) saisit la Cour d'une « demande d'entraide judiciaire » (*verzoek om rechtshulp*). En effet, le magistrat procède à « une instruction du chef de faux en écriture qui auraient été commis en 1985 et 1986 » par le directeur de la criée de Lauwersoog et par certains de ses subordonnés. Ceux-ci sont soupçonnés d'avoir mis en place, en marge du circuit officiel, un circuit parallèle pour écouler une partie des produits de la pêche locale – ce qui constitue une infraction caractérisée « aux dispositions [néerlandaises] adoptées en application des règles communautaires en matière de quotas de pêche »<sup>670</sup>.

Dans le cadre de cette instruction, le magistrat demande à la Commission de pouvoir disposer :

- des rapports de contrôle effectués aux Pays-Bas par les inspecteurs de la CEE et les fonctionnaires de la Direction générale de la pêche entre 1983 et 1986,
- des documents rédigés sur base de ces rapports.

<sup>669</sup> Ordonnance de la Cour du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990, p. I-3365. Ordonnance de la Cour du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990, p. I-4405.

<sup>670</sup> Ordonnance de la Cour du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990, p. I-4405, motifs de l'arrêt, point 1.

La Commission refuse de transmettre ces documents au motif que ces derniers « font partie d'un dossier relatif à des affaires juridiques en cours »<sup>671</sup>. Dans son mémoire déposé au greffe de la Cour le 13 octobre 1988, la Commission conclut à l'irrecevabilité de la demande du magistrat. Concernant les moyens juridiques, la Commission fait valoir l'article 2 du Protocole sur les privilèges et immunités (annexé au Traité CE) :

- selon lequel « les archives de l'Union sont inviolables »,
- qui ne mentionne pas la possibilité pour la Cour de justice de lever cette inviolabilité.

De plus, la Commission soutient que les rapports élaborés par ses inspecteurs sont des documents de nature interne et dont la « communication pourrait, en outre, compromettre les relations que la Commission entretient avec les États membres dans le domaine délicat des contrôles ». Enfin, la Commission affirme « qu'il ne lui appartient pas, par la communication de données personnelles, de compromettre les droits des tiers qui pourraient être exposés, en droit national, à des mesures disciplinaires ou judiciaires »<sup>672</sup>.

D'abord, la Cour ordonne à « la Commission [de] communiquer à la Cour une liste des rapports établis entre 1983 et 1987 par les fonctionnaires de la Commission ayant effectué aux Pays-Bas des contrôles dans le domaine de la pêche maritime et [de] présenter à la Cour, pour ceux des rapports dont la communication au Rechter-commissaris de Groningen est refusée, une indication des raisons impératives tenant à la nécessité d'éviter des entraves au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés justifiant le refus de cette communication »<sup>673</sup>.

En d'autres mots, la Cour exige de la Commission qu'elle  *motive* son refus d'accès.

Après examen de la liste, la Cour ordonne à la Commission de communiquer au magistrat les rapports, notamment en vertu du principe de coopération loyale, établi par l'article 10 du Traité CE et confirmé par la Cour dans son arrêt dans l'affaire 230/81 *Luxembourg/Parlement européen*<sup>674</sup>, selon lequel :« les institutions communautaires sont tenues à une obligation de coopération loyale avec les autorités judiciaires des États membres, chargées de veiller à l'application et au respect du droit communautaire dans l'ordre juridique national »<sup>675</sup>.

---

<sup>671</sup> *Ibid.*

<sup>672</sup> Ordonnance de la Cour du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990, p. I-4405, motifs de l'arrêt, point 6.

<sup>673</sup> Ordonnance de la Cour du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990, p. I-4405, dispositif, point 2.

<sup>674</sup> Arrêt de la Cour du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement, 230/81, *Recueil de jurisprudence*, 1983, p. 255, point 37.

<sup>675</sup> Ordonnance de la Cour du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990, p. I-4405, point 10.

Dans les deux ordonnances de l'affaire 2/88 Zwartveld<sup>676</sup>, la Cour précise la portée de cette obligation à l'égard des autorités judiciaires nationales : « *Apporter son concours actif à une telle poursuite judiciaire nationale, en communiquant au juge national des documents et en autorisant ses fonctionnaires à déposer comme témoins dans la procédure nationale, constitue une obligation pour toute institution communautaire, et notamment pour la Commission* »<sup>677</sup>.

Ce jugement novateur<sup>678</sup> est souvent présenté comme le premier jalon vers une plus grande transparence de l'administration communautaire<sup>679</sup>. Mais c'est une première étape imposée, et amèrement contestée par la Commission<sup>680</sup>. Ainsi, en 2004, dans sa communication « sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du Traité CE »<sup>681</sup> (ententes illicites et abus de positions dominantes), la Commission rappelle les devoirs mutuels de coopération loyale « afin d'atteindre les objectifs du Traité CE », mais s'efforce également d'atténuer la portée de la jurisprudence Zwartveld en prévoyant les exceptions suivantes :

- *Article 25.* — La Commission ne communique à une juridiction nationale les informations couvertes par le secret professionnel que si cette dernière « a offert la garantie qu'elle protégerait les informations confidentielles et les secrets d'affaires que la Commission lui communiquera ». Il appartient à la Commission de préciser les éléments couverts par le secret professionnel et ceux qui ne le sont pas.
- *Article 26.* — La Commission peut refuser de communiquer des renseignements à une juridiction nationale (1) « pour des raisons essentiellement liées à la nécessité de préserver les intérêts de la Communauté » ou (2) « pour éviter toute interférence dans son fonctionnement et avec son indépendance, notamment de nature à compromettre l'accomplissement de sa mission ». Ainsi, la Commission s'abstient de transmettre à une juridiction nationale les informations confidentielles fournies volontairement par l'auteur d'une demande de clémence, comme, par exemple, une firme qui dénoncerait une entente illicite dont elle aurait fait partie.

---

<sup>676</sup> Ordonnance de la Cour du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990, p. I-3365. Ordonnance de la Cour du 6 décembre 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990 p. I-4405.

<sup>677</sup> Ordonnance de la Cour du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, *Recueil de jurisprudence*, 1990 p. I-3365, point 22.

<sup>678</sup> « The European Court has, however, come very close to claiming inherent powers for itself ». ARNULL Anthony. « Does the Court of Justice have Inherent Jurisdiction? ». *Common Market Law Review*, n° 27, 1990, p. 683.

<sup>679</sup> WATSON James Shand. « Case 2/88 Imm., Zwartveld et al., Orders of the Court of 13 July 1990 and of 6 December 1990, not yet reported ». *Common Market Law Review*, vol. 28, n° 2, 1991, p. 442.

<sup>680</sup> CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? ». *Common Market Law Review*, n° 32(2), avril 1995, pp. 419-420.

<sup>681</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Communication de la Commission sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du Traité CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 101, 27/04/2004, pp. 54-64.



L'affaire Zwartveld est également une étape importante car elle marque la première intervention d'un État membre en faveur du droit d'accès aux documents communautaires. Elle préfigure également le conflit entre les Pays-Bas et les institutions européennes qui culminera lors de la négociation – sous présidence néerlandaise – du Traité de Maastricht et lors de la rédaction du Code de conduite.

## 6. LA CONSÉCRATION DU PREMIER DROIT À L'INFORMATION : LA DIRECTIVE 90/313/CEE ET LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALE (1990)

Les questions environnementales sont les premières qui aient suscité une action concertée au niveau communautaire visant à instaurer un droit d'information de la population. Ces questions mobilisent, à partir des années 1970 et 1980, non seulement nombre d'ONG et de mouvements associatifs et politiques, mais encore nombre de citoyens qui aspirent à vivre dans un cadre de vie non dégradé<sup>682</sup>. C'est dans ce contexte que le Conseil vote, le 7 juin 1990, la directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement<sup>683</sup>.

### 6.1. GENÈSE (1985-1987)

Cette directive se fonde sur une proposition de résolution déposée cinq ans plus tôt par Kenneth D. Collins (vice-président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs) et Beate Weber (présidente de la commission de l'environnement)<sup>684</sup>. Cette proposition de résolution invitait le Conseil à préparer une proposition de directive concernant le droit d'accès à l'information environnementale.

Parallèlement, le Parlement avait chargé la commission de l'environnement de produire un rapport sur ce même sujet. Bram van der Lek (néerlandais, Groupe arc-en-ciel) en était rapporteur. Si son rapport fut adopté par la commission de l'environnement, le Parlement rejeta en séance plusieurs passages, jugés « très radicaux ». Bram van der Lek appela alors le Parlement à rejeter la totalité de son rapport qu'il jugeait dénaturé, ce qui lui fut accordé<sup>685</sup>.

---

<sup>682</sup> Voir chapitre 2, titre « 3.3. Droit d'accès et environnement : textes non contraignants et textes contraignants », p. 81 de cette thèse.

<sup>683</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58. Pour un commentaire détaillé sur la directive : KRÄMER Ludwig. « La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement : genèse et perspectives d'application ». *Revue du marché commun*, n° 353, décembre 1991, pp. 866-876. JADOT Benoît. « L'accès à l'information en matière d'environnement ». *Revue de droit communal*, 1992, pp. 107-123.

<sup>684</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Document B2-736/85, 16/07/1985.

<sup>685</sup> VAN DER LEK Bram. « Democracy and the Right to Know ». *Proceedings of the International Conference Guaranteeing the Right to the Environment, Lisbon, 4-6 February 1988*. Fundação Calouste Gulbenkian, p. 173.

Cette initiative inaboutie est à rapprocher du second rapport d'initiative de Pol Marck<sup>686</sup> sur la publicité de la gestion communautaire<sup>687</sup>. Il convient en effet de rappeler que cette dernière intègre deux propositions de résolutions :

- celle de Kenneth D. Collins et Beate Weber, de la commission de l'environnement,
- celle de François Roelants du Vivier, également de la commission de l'environnement, mais aussi élu écologiste et ancien secrétaire général d'Inter-environnement Wallonie (fédération d'associations environnementales).

De plus, ces deux propositions se réfèrent à la déclaration de mai 1984 de l'Institut pour une politique européenne de l'environnement<sup>688</sup>.

Dans le cadre de la préparation du quatrième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (après ceux de 1973, 1977 et 1983), la Commission présente au Conseil, en octobre 1987, un projet de résolution concernant « la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) »<sup>689</sup>. Ce projet de résolution précise notamment que « la Commission étudiera la nécessité et les avantages d'une loi communautaire sur la liberté de l'information en matière d'environnement et présentera des propositions appropriées ».

Dans son avis sur ce quatrième programme, le Parlement souligne que « l'accès à l'information pour tout citoyen doit être rendu possible par une action communautaire spécifique »<sup>690</sup>. Le Conseil, quant à lui, inclut « l'amélioration de l'accès à l'information en matière d'environnement » dans ses « domaines prioritaires » lors de l'adoption du programme<sup>691</sup>.

---

<sup>686</sup> Voir chapitre 4, titre « 3.5.4.2. Second rapport d'initiative de la commission de la jeunesse », p. 191 de cette thèse.

<sup>687</sup> KRÄMER Ludwig. « La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement : genèse et perspectives d'application ». *Revue du marché commun*, n° 353, décembre 1991, p. 867.

<sup>688</sup> Voir note n° 640 de cette thèse.

<sup>689</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Projet de résolution du Conseil des Communautés européennes concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992), COM/86/485FINAL, 08/10/1986, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 70, 18/03/1987, p. 2, paragraphe 2.6.2. KRÄMER Ludwig. « La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement : genèse et perspectives d'application ». *Revue du marché commun*, n° 353, décembre 1991, p. 867.

<sup>690</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS. Résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur le projet de résolution concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) présenté par la Commission des Communautés européennes au Conseil. Rapporteur : Simone M.M. Martin. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 156, 15/06/1987, p. 138.

<sup>691</sup> CONSEIL. Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 328, 07/12/1987, p. 4, point (u).

## 6.2. CONTENU

La directive 90/313/CEE affirme que « l'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques améliorera la protection de l'environnement » et constate que les disparités nationales créent, au sein de la Communauté, une inégalité (1) « dans l'accès à l'information » et (2) « dans les conditions de concurrence »<sup>692</sup>.

### 6.2.1. UNE DIRECTIVE TRÈS LIBÉRALE

L'objet de cette directive vise « à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible »<sup>693</sup>. En effet, grâce à cette nouvelle directive, le citoyen peut :

- s'informer de l'état de son environnement (et, le cas échéant, adapter son comportement),
- contrôler l'action des pouvoirs publics en la matière.

Les dispositions de la directive s'avèrent particulièrement libérales : les informations relatives à l'environnement doivent être accessibles à toute personne physique ou morale, européenne ou non, qui en fait la demande, et cela sans qu'elle ait à justifier d'un intérêt particulier à la communication de l'information<sup>694</sup>. Concernant les personnes physiques, il convient de signaler qu'une demande d'accès à l'information n'est pas, en soi, « un acte juridique » : par conséquent, elle ne requiert ni condition de capacité civile, ni de majorité civile<sup>695</sup>.

La notion d'information « relative à l'environnement » recouvre non seulement les données relatives à l'état de l'environnement (eau, air, sol, faune, flore, terres et espaces naturels), mais également celles relatives aux activités qui l'affectent et aux dispositions qui le protègent<sup>696</sup>. Certains auteurs ont noté que la notion « d'environnement » telle qu'elle est définie par la directive 90/313/CE n'inclut pas la protection des monuments, des paysages et des sites<sup>697</sup> – contrairement à la future Convention d'Århus.

---

<sup>692</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58.

<sup>693</sup> *Ibid.*, art. 1.

<sup>694</sup> *Ibid.*, art. 3.1.

<sup>695</sup> LEBRUN Albert. « Le droit à l'information environnementale : pourquoi ? pour qui ? vis-à-vis de qui ? avec quel contenu ? ». *Transparence et droit à l'information*, vol. 55, mai 2002, p. 229.

<sup>696</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58, art. 2.a.

<sup>697</sup> LEBRUN Albert. « Le droit à l'information environnementale : pourquoi ? pour qui ? vis-à-vis de qui ? avec quel contenu ? ». *Transparence et droit à l'information*, vol. 55, mai 2002, p. 248.

Le support de l'information importe peu et l'on peut donc demander accès aussi bien aux documents écrits, aux enregistrements audiovisuels et aux bases de données<sup>698</sup>.

### 6.2.2. LA DÉFINITION DES « AUTORITÉS PUBLIQUES » CONCERNÉES

Ce principe de publicité s'applique à « toute administration publique au niveau national, régional ou local, ayant des responsabilités et étant en possession d'informations relatives à l'environnement », ce qui inclut les organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement et contrôlés par les autorités publiques<sup>699</sup>.

Cette définition très générale a pour objet de « contrer le phénomène de privatisation dans des domaines tels que la fourniture d'énergie, d'eau, de transport » et « inclut dans la définition des *autorités publiques* des personnes chargées par la loi, par concession ou par convention avec les pouvoirs publics, de fournir des services d'intérêt économique général affectant ou susceptibles d'affecter l'environnement ».

Toutefois, les décrets d'application peuvent altérer cette définition. Ainsi, le « décret de l'Exécutif régional wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement » étend le champ d'application de la directive 90/313/CEE à des domaines assez éloignés de la protection de l'environnement, comme la pisciculture et la politique du logement. *A contrario*, ce même décret exclurait *de facto* des domaines qui relèvent expressément de la directive : ainsi, les autorités wallonnes dotées de compétences en matière d'équipement et d'exploitation aéroportuaire ne seraient pas tenues de fournir des informations au titre du décret du 13 juin, or « les activités [...] qui sont à l'origine de nuisances telles que le bruit »<sup>700</sup> relèvent expressément de la directive 90/313/CEE<sup>701</sup>.

Les « organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs » ne sont pas concernés par la directive<sup>702</sup>.

### 6.2.3. LES LIMITES DE LA DIRECTIVE

La directive 90/313/CEE autorise les États membres à opposer un refus à toute demande d'information<sup>703</sup> qui contreviendrait :

---

<sup>698</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58, art. 2.a.

<sup>699</sup> *Ibid.*, art. 2.b.

<sup>700</sup> *Ibid.*, art. 2.a.

<sup>701</sup> LEBRUN Albert. « Le droit à l'information environnementale : pourquoi ? pour qui ? vis-à-vis de qui ? avec quel contenu ? ». *Transparence et droit à l'information*, vol. 55, mai 2002, pp. 233-234.

<sup>702</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58, art. 2.b.

<sup>703</sup> *Ibid.*, art. 3.2.

« — à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, des relations internationales ou au secret de la défense nationale,

— à la sécurité publique,

— à des affaires qui sont ou ont été pendantes devant une juridiction ou qui font ou qui ont fait l'objet d'une enquête (y compris d'une enquête disciplinaire) ou qui font l'objet d'une instruction préliminaire,

— au secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle,

— à la confidentialité des données et/ou des dossiers personnels,

— aux données fournies par un tiers sans qu'il y soit juridiquement tenu,

— aux données dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement auquel elles se réfèrent ».

C'est « l'ordre juridique national » qui s'applique en cas de recours contre un refus de réponse à une demande d'information ou lorsque la réponse de l'autorité publique n'est pas jugée satisfaisante<sup>704</sup>.

En 1991, Ludwig Krämer constate que la directive 90/313/CEE : « accorde bel et bien un droit à l'accès à l'information en matière d'environnement. Le texte ne vise pas seulement à assurer l'accès à l'information, mais à assurer la liberté de cet accès. Il place donc l'accès à l'information dans le contexte d'un droit de l'homme. Pour cette raison, le sixième considérant parle de l'intention de garantir cette liberté et le septième considérant limite les possibilités de refuser l'accès à l'information environnementale à certains cas exceptionnels »<sup>705</sup>.

En somme, le droit d'accès à l'information environnementale est non seulement « consacré » par la directive 90/313/CEE mais il acquiert un statut de (quasi-)droit de l'homme. Cette directive sera abrogée par la directive 2003/4/CE du Parlement et du Conseil du 28 janvier 2003.

---

<sup>704</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>705</sup> KRÄMER Ludwig. « La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement : genèse et perspectives d'application ». *Revue du marché commun*, n° 353, décembre 1991, pp. 870-871.



# CHAPITRE 5. LE TOURNANT DE MAASTRICHT : LA TRANSPARENCE, UNE SOLUTION POUR RAPPROCHER LES INSTITUTIONS DU CITOYEN (1990-1993)

Ce cinquième chapitre présente d'abord les facteurs qui constituent, à des degrés divers, le terreau de la transparence – à savoir : (1) la ténacité du Parlement européen qui poursuit ses initiatives en faveur de la transparence politico-administrative au sein du Conseil et de la Commission, (2) la montée en puissance du principe de subsidiarité, (3) une politique communautaire d'information et de communication réorientée, pour laquelle la transparence est un nouveau *leitmotiv* et (4) l'impact de la fin de la Guerre froide.

Le présent chapitre s'attache ensuite à décrire le rôle prépondérant du Traité de Maastricht dans les progrès du principe de transparence en 1992 et 1993. En effet, si ce principe est évoqué lors de la préparation du Traité, il devient brusquement une question essentielle lors du processus de ratification : le rejet du Traité lors du premier référendum danois anéantit le « consensus mou » qui accompagne jusqu'alors la construction européenne et révèle le profond malaise du citoyen. Avec Maastricht, la transparence s'impose comme une fin en soi.

Enfin, ce chapitre analyse les réunions et textes communautaires se rapportant à la transparence et à la recherche d'une « Communauté proche de ses citoyens » : de juin 1992 à octobre 1993, s'enchaînent trois Conseils européens et trois conférences interinstitutionnelles, ponctués par la publication de résolutions du Parlement et du Code de conduite (1993). Dans un premier temps, la question de la transparence est considérée comme une priorité absolue ; après le second référendum danois, elle tend à s'effacer devant d'autres problématiques. Cependant, une dynamique nouvelle s'est créée. Celle-ci, initiée par le Parlement, les Pays-Bas et le Danemark, sera relancée par l'arrivée de nouveaux partisans de la transparence dans le système communautaire : la Suède, la Finlande et le Médiateur européen.

## 1. LES FACTEURS FAVORABLES À L'ÉMERGENCE DE LA TRANSPARENCE

L'Acte unique européen, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987 et conçu pour relancer le processus de construction européenne, a pour objectif principal d'achever la réalisation du Marché intérieur – cet « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des

personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du [...] Traité » – avant le 31 décembre 1992 (article 8A de l'Acte)<sup>706</sup>.

Entre 1987 et 1992, les acteurs européens mettent donc en œuvre la réalisation du marché intérieur, mais également une nouvelle politique communautaire de cohésion économique et sociale, imaginée pour (1) contrebalancer les effets de ce marché intérieur sur les États membres les moins avancés et (2) réduire les écarts de développement entre les régions. Dans le même temps, les institutions se concentrent sur la préparation du prochain Traité qui comprend la création de l'Union économique et monétaire (UEM) et l'instauration de nouvelles politiques communautaires<sup>707</sup>.

Ce prochain accord est le Traité sur l'Union européenne qui est négocié lors de deux conférences intergouvernementales distinctes, l'une sur l'Union économique et monétaire et l'autre sur l'Union politique. Cette dernière inclut la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Le Traité sur l'Union européenne, qui constitue alors le summum de l'ambition politique pour le projet européen, est signé le 7 février 1992, après un accord conclu lors du Conseil européen de Maastricht en décembre 1991<sup>708</sup>.

Cette dynamique se brise lors des référendums de ratification au Danemark, le 2 juin 1992, et en France, le 20 septembre 1992<sup>709</sup>. Les résultats de ces consultations mettent en lumière la méfiance du citoyen vis-à-vis du projet communautaire et de ses implications grandissantes dans le paysage socio-économique des Douze. L'érosion continue du taux de participation lors des

---

<sup>706</sup> Acte unique européen. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 169, 29/06/1987.

<sup>707</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 231, 17/09/1990, p. 97. PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne, A3-166/90, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 096, 17/04/1990, p. 114.

<sup>708</sup> Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992. *Journal officiel des Communautés européennes*, 29/07/1992, n° C 191, p. 1-112. CONSEIL EUROPÉEN. *Conclusions de la présidence (Maastricht, 09-10/12/1991)*, SN 271/1/91. Bruxelles : Conseil des Communautés européennes, décembre 1991. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/conclusions\\_conseil\\_europeen\\_maastricht\\_extrait\\_traite\\_ue\\_10\\_decembre\\_1991-010004423.html](http://www.ena.lu/conclusions_conseil_europeen_maastricht_extrait_traite_ue_10_decembre_1991-010004423.html) (consulté le 30/10/2010).

<sup>709</sup> KÖNIG Thomas, HUG Simon. « Ratifying Maastricht: Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts ». *European Union Politics*, vol. 1, n° 1, 2000, pp. 93-124. KERAUDREN Philippe, DUBOIS Nicolas. « France and the Ratification of the Maastricht Treaty ». Dans LAURSEN Finn, VANHOONACKER Sophie (dir.). *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*. Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1994, pp.147-179. LARSEN Henrik. « British and Danish European Policies in the 1990s: A Discourse Approach ». *European Journal of International Relations*, vol. 5, n° 4, 1999, pp. 451-483. LAURSEN Finn. « Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty ». Dans LAURSEN Finn, VANHOONACKER Sophie (dir.). *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*. Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1994, pp. 61-86.



précédentes élections européennes aurait cependant dû alarmer les instances européennes : 61,99% en 1979, 58,98% en 1984 et 58,41% en 1989<sup>710</sup>.

La période post-Maastricht se caractérise par une volonté des institutions de « rapprocher » l'Union de ses citoyens – ou pour le moins de les convaincre de la légitimité du processus de construction communautaire. Ainsi, pendant la troisième législature du Parlement, la problématique de l'accès aux documents des institutions refait surface en marge de la ratification du Traité sur l'Union européenne.

### 1.1. LES INITIATIVES DU PARLEMENT EUROPÉEN

*Deux initiatives restées sans suite.* — D'abord, le Parlement, dans une résolution de mars 1990, énumère les « mesures concrètes permettant la réalisation de l'Europe sociale avant la fin de 1992 »<sup>711</sup>. L'une d'entre elles a pour objet de renforcer le caractère démocratique des institutions européennes : elle consiste à inscrire une disposition relative aux droits de l'homme dans le Traité et à faire adhérer la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, cette convention (notamment son article 10) fournirait une base solide pour fonder un droit d'accès du public aux documents administratifs communautaires. La mesure préconisée par le Parlement ne se concrétise cependant pas.

De plus, le Parlement n'est pas clair quant à son objectif final en matière d'accès aux documents : s'agit-il d'adopter une réglementation permettant d'accéder aux documents *des institutions* et/ou de définir une loi-cadre applicable *aux législations des États membres* ? La proposition de résolution « sur la transparence de l'administration », déposée le 10 juillet 1990 par Paul M. J. Staes (belge, Groupe des Verts), porte la marque de cette ambiguïté<sup>712</sup>. Reprenant une proposition de résolution qu'il avait déjà déposée lors de la deuxième législature (en février 1987)<sup>713</sup>, le parlementaire propose :

- que les États membres instaurent un régime administratif de transparence des pouvoirs publics,

---

<sup>710</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. « Évolution du taux de participation aux élections européennes », *EUROPARL - élections européennes 10-13 juin 2004*. [Bruxelles] : Parlement européen, 07/07/2004 [consulté le 25/07/2009]. Disponible à l'adresse :

[http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results1306/turnout\\_ep/turnout\\_table.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results1306/turnout_ep/turnout_table.html) (consulté le 30/10/2010).

<sup>711</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. « Résolution sur les initiatives législatives prioritaires en matière sociale à inscrire dans le programme de travail de la Commission pour 1990 », *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 068, 19/03/1990, p. 156 (considérant A).

<sup>712</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Proposition de résolution déposée par M. STAES conformément à l'article 47 du règlement sur la transparence administrative, B2-1641/86, 26/02/1987. Réf. PE 112.541. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP PR B2-1641/86 0010).

<sup>713</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Proposition de résolution présentée conformément à l'article 63 du Règlement par M. Staes sur la transparence de l'administration, B3-1344/900, 10/07/1990. Réf. PE142.803. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP PR B3-1344/90 0010).

- que la Commission élabore, au niveau européen, une législation-cadre relative à la transparence de l'administration.

Cette proposition de résolution, qui se réfère au concept d'une « Europe des citoyens » et cite en exemple la transparence de l'administration néerlandaise, reste sans suite.

*Pendant et après le débat sur la ratification du Traité de Maastricht.* — Au début des années 1990, le Parlement aborde essentiellement la transparence dans la perspective du processus décisionnel communautaire. Ainsi, la Conférence des parlements de la Communauté – formée de  $\frac{2}{3}$  de parlementaires nationaux et de  $\frac{1}{3}$  de parlementaires européens – souligne, dans sa déclaration du 30 novembre 1990, l'importance « de prendre systématiquement des mesures tendant à faire largement connaître à leurs citoyens les propositions législatives avancées par les institutions européennes »<sup>714</sup>.

Cependant, contrairement à la déclaration susmentionnée, le Parlement réclame généralement davantage de transparence pour lui-même – et non pour le citoyen, dont il tend à se considérer comme le seul et unique représentant. Pour le Parlement, rendre le processus décisionnel communautaire plus « démocratique » consiste avant tout à renforcer son propre pouvoir et n'implique donc pas nécessairement de permettre une plus grande participation du citoyen à ce processus.

Le Parlement affiche clairement son objectif : contrebalancer le pouvoir du Conseil et de la Commission et aboutir à un équilibre institutionnel qui lui serait plus favorable. Il évoque rarement la participation du citoyen, mais revendique souvent « le droit de codécision [...] dans la législation et sa participation à la nomination de la Commission ». Ainsi, dans un aide-mémoire en date du 13 mars 1990, le président du Parlement Enrique Barón Crespo affirme que « la revendication essentielle du Parlement est la codécision » ; pour lui, la transparence est avant tout un instrument de *redistribution* du pouvoir entre les institutions. Dans cette optique, il n'est guère surprenant que la question de la subsidiarité ait largement monopolisé le débat sur le « rapprochement » de la Communauté et du citoyen. Il n'est également guère étonnant que le Parlement, lorsqu'il se réfère au concept de transparence, fasse rarement le lien avec la problématique de l'accès aux documents.

En somme, le Parlement se soucie davantage de sa propre participation au processus décisionnel que de celle des citoyens intéressés, voire même directement concernés, par les activités communautaires. Ces citoyens – de plus en plus absents et abstentionnistes – font irruption sur la scène politique européenne lors de la ratification du Traité de Maastricht. Les *leaders* politiques européens, le Conseil et les consultants en communication de la Commission

---

<sup>714</sup> Final Declaration adopted in the Conference of the Parliaments of the European Community held in Rome, 27-30/11/1990. *Bulletin of the European Communities*, n° 11, 1990, pp. 142-143, point 22.

ajustent leurs politiques d'information et de communication en conséquence – le Parlement ne faisant que suivre ce mouvement général.

## 1.2. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Selon la Commission, le principe de subsidiarité appliqué au domaine institutionnel se fonde sur l'idée qu'un État ou une fédération d'États dispose, dans l'intérêt commun, des seules compétences que les personnes, entreprises et collectivités locales ne peuvent assumer isolément. Selon le principe de subsidiarité, il convient de laisser aux instances nationales ou locales la responsabilité des actions qui ne peuvent être raisonnablement entreprises au plan communautaire. Ce principe garantit que chaque décision est prise le plus près possible du citoyen du fait de « la limitation des actions menées par les échelons les plus élevés du corps politique »<sup>715</sup>.

### 1.2.1. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE CE PRINCIPE

Même si le principe de subsidiarité apparaît déjà dans les Traités constitutifs, ce n'est qu'à partir des années 1980 que ce principe s'affirme, tant au niveau national qu'au niveau européen. En effet, au fil de l'évolution et de la complexification de l'intégration européenne, la référence à ce principe se fait de plus en plus présente, notamment grâce à Jacques Delors et au Parlement européen. Ce dernier adopte sur ce thème d'ambitieux rapports dont l'objet est la redistribution des compétences entre la Communauté et les États membres.

Le principe de subsidiarité se révèle progressivement comme un élément clé du processus d'intégration communautaire et s'impose comme tel dans les textes, notamment dans :

- le projet d'Union européenne (dit « projet Spinelli ») adopté le 14 février 1984 par le Parlement européen,
- l'Acte unique européen (en matière d'environnement),
- le Traité sur l'Union européenne.

Lors du débat sur la ratification de Maastricht, subsidiarité et transparence sont régulièrement associées et présentées comme des remèdes au déficit démocratique. En effet, la proximité du citoyen et du décisionnaire est un critère de « vitalité démocratique » : plus le second est proche du premier, plus sa responsabilité joue facilement.

---

<sup>715</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Le principe de subsidiarité : communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992 ; « Le principe de subsidiarité », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 28, n° 4, octobre-décembre 1992, pp. 731-732 ; « Le principe de subsidiarité », *Bulletin des Communautés européennes*, n° 10, décembre 1992, p. 122. PHILIP Christian. « Subsidiarité (principe de) ». Dans BARAV Ami, PHILIP Christian (dir.). *Dictionnaire juridique de l'Union européenne* [ressource électronique]. Juin 2001. Disponible à l'adresse : [http://fdv.univ-lyon3.fr/mini\\_site/cee/Dico/SUBSIDIARITE.pdf](http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/Dico/SUBSIDIARITE.pdf) (consulté le 30/10/2010).

Cette « proximité » est cruciale dans le cas particulier de l'Union européenne. D'une part, cette dernière est, par essence, beaucoup plus éloignée du citoyen que ne le sont les États membres. D'autre part, l'Union ne peut adopter les mêmes processus démocratiques que les États : dans la mesure où n'existent ni « peuple européen », ni « opinion publique européenne », l'Union ne peut établir avec le citoyen le rapport politique qui relie, au sein des États membres, les pouvoirs publics et les électeurs. *De facto*, tout transfert de compétence vers la Communauté est source de déficit démocratique<sup>716</sup>.

### 1.2.2. LES LIMITES DÉMOCRATIQUES DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL DE L'UNION

Le système institutionnel de l'Union s'écarte, parfois de manière importante, des « caractéristiques démocratiques » des États membres impliquant la responsabilité de ceux qui détiennent le pouvoir devant le citoyen :

*La Commission.* — Les commissaires sont « indépendants » et la Commission n'est responsable que devant le Parlement statuant à la majorité des deux tiers. Jusqu'à la chute de la Commission Santer (1999), l'obtention d'une telle majorité pour censurer le collège des commissaires semble très hypothétique, le Parlement européen concevant son rôle comme un soutien à l'action de l'exécutif européen et non pas comme celui d'un contre-pouvoir.

*Le Conseil.* — Le Conseil est soumis au contrôle des parlements nationaux dans la mesure où ceux-ci examinent l'action européenne des gouvernements qui le composent. En pratique, un tel contrôle ne se déroule, de façon effective et continue, que dans certains États membres (Royaume-Uni, Allemagne, France, Danemark, Finlande, Suède). Dans d'autres, cet examen se limite à des orientations très générales ou, au contraire, se borne uniquement à des questions très précises. En outre, la portée de ce contrôle est limitée par le secret qui entoure la plupart des votes du Conseil.

*Le Parlement européen.* — La relation entre un parlementaire européen et son électorat diffère fondamentalement de celle qu'entretient un député national avec ses administrés :

- D'abord, les élections européennes ne donnent pas lieu à un débat à l'échelle du continent : un parlementaire européen n'est pas amené à se situer par rapport aux aspirations d'une « opinion publique européenne » qui n'a pas encore émergé et son discours se concentre généralement sur les préoccupations nationales de son électorat.
- De plus, le mode d'élection de la plupart des parlementaires européens (le scrutin proportionnel dans de très vastes circonscriptions) les expose moins à une sanction

---

<sup>716</sup> FRANCE. SÉNAT. DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE (éd. LA MALÈNE Christian de). *L'application du principe de subsidiarité*. Rapport d'information n° 46 (1996-1997), 23/10/1996, [Paris] : Sénat, 1996 (Coll. « Les rapports du Sénat »). Disponible à l'adresse : [http://www.senat.fr/rap/r96-46/r96-46\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r96-46/r96-46_mono.html) (consulté le 30/10/2010).

électorale : c'est le rang auquel ils sont placés sur une liste par leur parti qui détermine essentiellement leurs chances d'être élus.

- Enfin, il est relativement difficile de présenter les élections européennes en termes d'enjeux politiques : ces élections n'offrent pas aux électeurs une alternative entre deux politiques bien différenciées. La notion « d'arbitrage populaire » est inexistante dans la mesure où le Parlement européen ne peut être dissous. De cette absence d'enjeux immédiatement identifiables résulte un abstentionnisme chronique.

Il convient d'ajouter que la représentation des populations des États membres, tant au sein du Conseil qu'au sein du Parlement européen, est le fruit de compromis qui aboutissent à d'importantes inégalités affaiblissant à certains égards la légitimité de ces institutions : ainsi un eurodéputé luxembourgeois représente 76 000 habitants, contre 860 000 pour un eurodéputé allemand.

En somme, les institutions ne peuvent garantir un fonctionnement aussi démocratique que celui qui existe au sein des États membres. Le principe de subsidiarité, en limitant au strict nécessaire les transferts de compétence vers l'Union, tend à limiter le déficit démocratique.

### *1.2.3. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ DANS LE TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE*

Le principe de subsidiarité est affirmé dans le Traité sur l'Union européenne avec une certaine solennité.

Ainsi, le préambule du Traité stipule que dans « l'union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », les décisions sont prises « le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité ».

L'article A reprend pratiquement les mêmes termes, sans nommer le principe de subsidiarité et réaffirme l'exigence d'une prise de décision « le plus près possible des citoyens ». L'article B précise quant à lui que « les objectifs de l'Union sont atteints [...] dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3B [maintenant article 5 CE] du Traité instituant la Communauté européenne ». Cet article 3B applique le principe général de subsidiarité aux actions communautaires, sous réserve de ses compétences exclusives.

Les articles définissant les domaines de compétence de la Communauté intègrent souvent le principe de subsidiarité : il en est ainsi pour les articles relatifs à l'éducation, la culture, la formation professionnelle, l'environnement et la santé, ainsi que pour le protocole sur la politique sociale annexé au Traité.

Enfin, l'article 3K précise les conditions des actions communes relevant du « troisième pilier » en reprenant les principaux aspects du principe de subsidiarité.

Si les concepteurs du Traité ont posé la subsidiarité comme un principe fondamental du système communautaire, ils ont laissé subsister une importante marge d'appréciation : ce principe repose en effet sur l'appréciation d'éléments qualitatifs et sur la notion controversée de « compétence exclusive ».

### 1.3. LA NOUVELLE POLITIQUE D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Pendant longtemps, la communication ne constitue pas un objectif stratégique des instances européennes. Ainsi, dans les années 1950 et 1960, information et communication communautaires s'apparentent fortement à de la propagande. Le service d'information de la Haute Autorité de la CECA est chargé de « désarmer les adversaires de l'intégration »<sup>717</sup> et, en 1961, le parlementaire Christian de La Malène interroge la Commission : « est-il exact que ces fonds, dits d'information, servent en réalité à financer l'activité de mouvements faisant de la propagande en faveur de l'unification européenne, mouvements qui bénéficient de ces fonds sans avoir à justifier leur utilisation ? »<sup>718</sup>

Durant la décennie 1970, les enquêtes *Eurobaromètres*, créées en 1973 après les premiers référendums nationaux qui conditionnent le premier élargissement, suggèrent que les opinions publiques nationales soutiennent un édifice communautaire, jugé certes lointain, mais qui garantit démocratie, paix et prospérité dans l'îlot ouest-européen<sup>719</sup>, pris en étau entre le bloc communiste et les dictatures des pays de l'Europe méridionale. « Ces sondages n'encouragent guère à une révision profonde de la politique d'information et de communication »<sup>720</sup>.

En 1985-1986, la donne change avec la nomination de Jacques Delors à la présidence de la Commission et la signature de l'Acte unique européen : en effet, les institutions ne disposent que

---

<sup>717</sup> KOHNSTAMM Max. « Note sur l'organisation du service d'information de la Haute Autorité », Luxembourg, 10 juin 1954. Commission européenne, archives Bruxelles (CEAB) 1, n° 940, pp. 3-16. Cité dans : DACHEUX Éric. « L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes ». *Études européennes*, n° 1, 2003, p. 2. Disponible à l'adresse : <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue1b/infocom.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>718</sup> Question écrite n° 117 de M. Christian de La Malène à la Commission de la Communauté économique européenne, annexe au *Journal officiel des Communautés européennes*, 15 mars 1961, Luxembourg, p. 480. Cité par : DE SÉLYS Gérard. « La machine de propagande de la Commission ». *Le Monde diplomatique*, juin 1996, pp. 8-9. Disponible à l'adresse : [http://www.monde-diplomatique.fr/1996/06/DE\\_SELYS/3753](http://www.monde-diplomatique.fr/1996/06/DE_SELYS/3753) (consulté le 30/10/2010).

<sup>719</sup> CENTRE D'INFORMATISATION DES DONNÉES SOCIO-POLITIQUES, ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE (éd.) ; BRÉCHON Pierre, CAUTRÈS Bruno (dir.). *Les enquêtes eurobaromètres : analyse comparée des données socio-politiques : actes du colloque CIDSP-AFSP, Grenoble, novembre 1997*. Paris : L'Harmattan, 1998 (Coll. « Logiques politiques »).

<sup>720</sup> DACHEUX Éric. « L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes ». *Études européennes*, n° 1, 2003, p. 2. Disponible à l'adresse : <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue1b/infocom.PDF> (consulté le 30/10/2010).

de sept années pour parvenir à « la réalisation d'un grand espace économique et financier européen » et doivent donc emporter l'adhésion des acteurs économiques (« producteurs, patrons ou salariés ») et du citoyen<sup>721</sup>.

### 1.3.1. UNE PREMIÈRE STRATÉGIE (1985-1993)

Dans un premier temps, à partir de 1985, les instances européennes axent leur communication sur la promotion du « grand marché européen ». Avec la directive *Télévision sans frontières*, ces mêmes instances pensent que des « émissions transfrontières » permettront de « poursuivre les objectifs de la Communauté » (« une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »)<sup>722</sup> faisant ainsi émerger un espace audiovisuel commun fondé sur « un socle de valeurs culturelles partagées »<sup>723</sup>. De même, le Service du porte-parole (SPP), voix officielle de la Commission, multiplie les « notes d'information de presse » et les déclarations dans une salle de presse rénovée à grands frais en 1985.

Et cependant : « Rien n'y fait. Malgré les efforts du SPP, malgré les dizaines de millions de brochures luxueuses distribuées gratuitement dans toutes les langues de la Communauté par la direction générale chargée, notamment, de l'information institutionnelle (la DGX), les sondages réguliers publiés par Eurostat, le service statistique de la Commission, révèlent que l'image de l'Europe se dégrade et que les institutions communautaires restent, au mieux, pratiquement inconnues, au pis, objets d'une méfiance croissante »<sup>724</sup>.

L'échec de la politique de communication communautaire est patent lors des référendums populaires de 1992-1994 : la « bombe danoise » explose en juin 1992 (*Der Spiegel*<sup>725</sup>), le « oui limité » des électeurs français plonge « la Communauté dans l'incertitude » en septembre de la même année (*Revue du Marché commun*<sup>726</sup>) et la Norvège « claque la porte au nez de l'Union européenne » en novembre 1994 (*El País*<sup>727</sup>). Ces résultats mettent en lumière la méfiance du citoyen vis-à-vis du projet d'unification politique et économique de l'Europe.

---

<sup>721</sup> DELORS Jacques. *L'Acte unique européen : un moment de vérité*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1986, pp. 24-40. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/jacques\\_delors\\_acte\\_unique\\_europeen\\_moment\\_verite-1-7842](http://www.ena.lu/jacques_delors_acte_unique_europeen_moment_verite-1-7842) (consulté le 30/10/2010).

<sup>722</sup> CONSEIL. Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 298, 17/10/1989 pp. 23-30.

<sup>723</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Télévision sans frontières: Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble*. COM(84) 300 final, Bruxelles, 14/06/1984. Disponible en anglais à l'adresse : [http://aei.pitt.edu/1151/01/TV\\_frontiers\\_gp\\_pt\\_1\\_3.pdf](http://aei.pitt.edu/1151/01/TV_frontiers_gp_pt_1_3.pdf) (consulté le 30/11/2010).

<sup>724</sup> DE SÉLYS Gérard. « La machine de propagande de la Commission ». *Le Monde diplomatique*, juin 1996, pp. 8-9. Disponible à l'adresse : [http://www.monde-diplomatique.fr/1996/06/DE\\_SELYS/3753](http://www.monde-diplomatique.fr/1996/06/DE_SELYS/3753) (consulté le 30/10/2010).

<sup>725</sup> « Der dänische Sprengsatz », *Der Spiegel*, 08/06/1992, pp. 154-157.

<sup>726</sup> GOYBET Catherine. « Le oui à Maastricht et après ? ». *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, septembre-octobre 1992, n° 361, p. 681.

<sup>727</sup> HERNÁNDEZ Ángel Antonio. « Noruega da con la puerta en las narices a la UE ». *El País*, 29/11/1994.

### 1.3.2. UNE SECONDE STRATÉGIE (APRÈS 1993)

Dans un second temps, à partir de 1993, les institutions révisent totalement leur politique de communication : elles ont recours à des experts extérieurs dont l'objectif consiste non plus à « informer un citoyen supposé acquis à la cause européenne, mais à séduire un consommateur méfiant »<sup>728</sup>. Comme le souligne le parlementaire Willy de Clerq (belge, Groupe du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs), l'Union européenne « doit être présentée et diffusée comme un *bon produit* ». La Commission « doit être présentée avec un *visage humain* : sympathique, chaleureuse et soucieuse du bien-être d'autrui ». En somme, il faut « vendre le produit Europe »<sup>729</sup>.

Cette entreprise de séduction commence par quelques aménagements sémantiques. Le discours institutionnel remplace les termes relevant du champ lexical de la démocratie (gouvernement, compromis, peuple souverain, négociation collective, égalité, délégation) par d'autres issus de la rhétorique socio-économique (dialogue social, partenaires sociaux, modèle social européen, subsidiarité, transparence, flexibilité, code éthique, critères de convergence). Le discours institutionnel multiplie les métaphores militaires et sportives : il faut « se mobiliser » et « rebondir », encourager les « synergies », promouvoir « l'excellence », « impacter » des « populations cibles », etc.<sup>730</sup>

La Commission coordonne de grandes campagnes de publicité à travers l'Europe, organisées dans le cadre du programme PRINCE (acronyme pour « programme d'information du citoyen européen »). Dans le même temps, elle relance une politique d'information ciblée qui avait été abandonnée au début des années 1980 : elle adresse une information spécialisée à destination de « populations cibles » jugées prioritaires par les experts en marketing (entreprises, agriculteurs, universités, jeunes, femmes).

Cette fois encore, cette double politique de communication (générale et ciblée) ne recueille pas le succès escompté<sup>731</sup>.

### 1.3.3. L'AVÈNEMENT DE LA « SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION »

La décennie 1990 marque le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) qui révolutionnent le rapport entre la société et l'information administrative.

---

<sup>728</sup> DACHEUX Éric. « L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes ». *Études européennes*, n° 1, 2003, p. 2. Disponible à l'adresse : <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue1b/infocom.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>729</sup> DE CLERQ Willy. *Réflexion sur la politique d'information et de communication de la Communauté européenne*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, mars 1993.

<sup>730</sup> GOBIN Corinne. « Le discours programmatique de l'Union européenne. D'une privatisation de l'économie à une privatisation de la politique ». *Sciences de la société*, n° 55, février 2002, pp. 157-169.

<sup>731</sup> DACHEUX Éric. « L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes ». *Études européennes*, n° 1, 2003, pp. 2-3. Disponible à l'adresse : <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue1b/infocom.PDF> (consulté le 30/10/2010).



Les administrations « s'informatisent » : une part croissante de l'information administrative est sous format numérique, de nouveaux programmes permettent d'améliorer qualitativement les recherches de données, des bases (ou initialement « banques ») de données automatisées autorisent une consultation rationnelle et sélective de l'information stockée sur des serveurs toujours plus puissants.

L'informatique autorise la consultation d'informations à distance : synchrone ou asynchrone par Internet ou *via* des CD-ROM. L'e-administration s'affranchit d'horaires d'ouverture étriqués ou malcommodes : les données sont accessibles à tout instant, Internet bouleverse les pratiques traditionnelles de diffusion de l'information publique.

De cette évolution émerge le concept de « société de l'information » – ainsi théorisée par la Commission (1993) : *« on assiste à la formation d'un lien nouveau, par son ampleur et sa signification, entre le processus d'innovation technologique et l'organisation économique et sociale. De nombreuses innovations se combinent pour soutenir une mutation majeure dans l'organisation des activités et des rapports sociaux. Une nouvelle société de l'information apparaît, dans laquelle les services offerts par les technologies de l'information et des communications (TIC) servent de support aux activités humaines. [...] Les moyens disponibles pour créer, gérer, utiliser et transposer l'information remodèlent les relations de toute nature au sein de nos sociétés »*<sup>732</sup>.

Les instances européennes misent donc sur ce nouveau concept considéré comme :

- une nouvelle stratégie de développement de l'économie et de la société,
- un outil privilégié de communication avec les jeunes.

La société de l'information change fondamentalement la place, le rôle et l'enjeu de l'information au sein de la société. Elle pose également la question de la responsabilité de l'État en matière de diffusion de l'information. En effet, si le passage à l'imprimerie a permis une diffusion de l'information sans commune mesure avec celui assuré par les moines copistes, l'avènement des réseaux numériques renforce encore ce rayonnement tout en instaurant une mission générale d'information pour l'État – mission qui inclut :

- une obligation de transparence de l'action administrative à l'égard du citoyen,
- une obligation d'information proprement dite au bénéfice de l'ensemble de la société.

---

<sup>732</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle, livre blanc. COM (93) 700 final. Bruxelles, 05/12/1993, p.112. Les conclusions du livre blanc de la Commission « Croissance, compétitivité, emploi », approuvé par le Conseil européen, le 11/12/1993 sont disponibles à l'adresse : [http://www.ena.lu/livre\\_blanc\\_commission\\_croissance\\_competitivite\\_emploi\\_1993-1-14699](http://www.ena.lu/livre_blanc_commission_croissance_competitivite_emploi_1993-1-14699) (consulté le 30/10/2010).

Les institutions communautaires se voient assigner, dans des circonstances que nous évoquerons plus loin, cette mission générale d'information. Certains textes du Conseil de l'Europe, de même que la jurisprudence des organes de contrôle de la Convention européenne, constituent une première base de réflexion pour les instances de l'Union européenne<sup>733</sup>.

#### 1.4. L'IMPACT DE LA FIN DE LA GUERRE FROIDE SUR LA TRANSPARENCE COMMUNAUTAIRE

Il convient de souligner que l'effondrement du bloc communiste a joué un rôle – qui mériterait d'être analysé plus en profondeur – dans l'instauration de la transparence au sein des institutions communautaires.

Depuis son origine, l'objectif avoué de la Communauté est « de bâtir un pôle ouest-européen de prospérité », lui-même inséré « dans l'espace économique occidental (négociations du GATT) » qui comprend également l'Amérique du Nord et le Japon<sup>734</sup>. Lors de la troisième Assemblée générale des Nations unies (1948), Paul-Henri Spaak affirme, en réponse à une violente diatribe du soviétique Andreï Vychinski à l'encontre des pays occidentaux, que le ciment de ce renforcement du bloc de l'Ouest est « la peur » : « savez-vous quelle est la base de notre politique? C'est la peur. La peur de vous, la peur de votre gouvernement, la peur de votre politique »<sup>735</sup>.

En outre, en juillet 1991, lorsque le Pacte de Varsovie est officiellement dissout, neuf États membres participent à l'Union de l'Europe occidentale (Danemark, Grèce et Irlande exceptés) et onze à l'Alliance atlantique (Irlande exceptée). En somme, la Communauté européenne se rattache politiquement au « Monde libre », tout en étant géographiquement proche des États membres du COMECON.

Dans le contexte de Guerre froide, cette période de « paix belliqueuse » (Raymond Aron<sup>736</sup>) qui prévaut entre 1947 et 1991, les institutions communautaires ne peuvent pas envisager une politique d'ouverture généralisée de leurs archives courantes et définitives. Après la chute du

---

<sup>733</sup> DE TERWANGNE Cécile. *Société de l'information et mission publique d'information*. Thèse de doctorat. Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Faculté de Droit, mars 2000, pp. 273-274. Disponible à l'adresse : <http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>734</sup> MOREAU Defarges. « Le tournant de Maastricht ». *Politique étrangère*, n° 1, 1993, p. 22. Disponible à l'adresse : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit\\_0032-342x\\_1993\\_num\\_58\\_1\\_4169](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342x_1993_num_58_1_4169) (consulté le 30/10/2010).

<sup>735</sup> SPAAK Paul-Henri. Discours du 28/09/1948, troisième session de l'Assemblée générale des Nations unies, Palais de Chaillot, Paris. Disponible à l'adresse : <http://www.fondationspaak.org/index.php?pgid=10> (document n° 28) (consulté le 30/10/2010).

<sup>736</sup> ARON Raymond. « Les Conventions de la Guerre froide ». *Une Histoire du XX<sup>e</sup> siècle*, Plon, 1996, p. 255.

bloc communiste, l'Union européenne a tout intérêt à *paraître* plus démocratique et ouverte, tant pour ses citoyens que pour les anciennes républiques populaires d'Europe de l'Est<sup>737</sup>.

Cet impact est à relativiser. D'une part, aujourd'hui comme aux grandes heures de l'affrontement Est-Ouest, Bruxelles demeure « avec Washington et Genève, l'une des trois villes-clés pour les services d'espionnage du monde entier »<sup>738</sup> – d'où une prudence bien compréhensible des institutions concernant l'accès à leurs documents. D'autre part, l'Union européenne poursuit sa politique de collaboration et de concertation avec l'UEO et l'OTAN ; ainsi, l'Union a signé avec l'OTAN un accord sur la sécurité des informations en 2003 et, dès lors, ces deux organisations se sont concertées pour faire correspondre leurs niveaux de classification documentaire<sup>739</sup> :

<b>Classification UE</b>	TRÈS SECRET UE	SECRET UE	CONFIDENTIEL UE	RESTREINT UE
<b>Classification OTAN</b>	COSMIC TOP SECRET	NATO SECRET	NATO CONFIDENTIAL	NATO RESTRICTED

## 2. LA PRÉPARATION DU TRAITÉ DE MAASTRICHT : LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE SUR L'UNION POLITIQUE ET LE CONSEIL EUROPÉEN DE MAASTRICHT (DÉCEMBRE 1991)

Les deux conférences intergouvernementales préparant le futur Traité sur l'Union européenne (la première sur l'Union économique et monétaire, la seconde sur l'Union politique) sont inaugurées lors du Conseil européen de Rome, les 14 et 15 décembre 1990<sup>740</sup>. Ces deux conférences et l'ensemble de la période qui précède la signature du Traité s'avèrent laborieuses et génèrent une surproduction de textes et de rapports sur la construction européenne.

Ces documents préparatoires ne se réfèrent ni à la transparence ni à l'accès aux documents, en tant que mesures visant à légitimer l'activité des institutions européennes. En effet, la transparence est absente des « orientations programmatiques » des deux conférences intergouvernementales<sup>741</sup>, contrairement aux concepts de « citoyenneté européenne », de « déficit » et de « légitimité » démocratique. Ainsi, le renforcement de la légitimité démocratique

<sup>737</sup> ΛΥΜΟΥΡΗΣ Νικόλαος. *Η πρόσβαση των πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα και ο νέος κανονισμός 1049*. Διπλωματική εργασία, Αθήνα : Πάντειο Πανεπιστήμιο. Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, 2001, pp.12-13. Disponible à l'adresse : [http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/292/1/111\\_lymouris.pdf](http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/292/1/111_lymouris.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>738</sup> Citation de CLERIX Kristof, *Les services secrets étrangers en Belgique : en toute impunité?* Bruxelles : Racine, 2008. Cité dans : OLIVERAS Eliseo. « Servizi segreti : Bruxelles, un covò di spie ». *El Periòdico de Catalunya*, 26/05/2009.

<sup>739</sup> COMMISSION. Décision de la Commission du 1<sup>er</sup> février 2005 modifiant la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom (2005/78/CE, Euratom). *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 29, 02/02/2005, pp. 39-41.

<sup>740</sup> CONSEIL EUROPÉEN. Conclusions de la présidence du Conseil européen de Rome (14 et 15 décembre 1990). *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, décembre 1990, pp. 9-10. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>741</sup> *Ibid.*

de l'Union, souhaité tant par l'Allemagne que par le Parlement européen, est l'un des quatre objectifs proposés dans une lettre commune du président François Mitterrand et du chancelier Helmut Kohl – courrier en date du 19 avril 1990 et adressé à la présidence irlandaise à la veille du Conseil européen de Dublin<sup>742</sup>.

Lors de la conférence interinstitutionnelle du 5 mars 1991, le parlementaire européen Christopher Prout (britannique, Groupe du parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien)) demande au Conseil « s'il a examiné la question de la tenue de ses réunions en public au moins dans certaines circonstances ». Dans sa réponse, Jacques F. Poos, ministre luxembourgeois des Affaires étrangères et président en exercice de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, assure que « la tenue de réunions publiques par le Conseil figure sous le chapitre *Transparence des actes* ». Cependant, ce chapitre ne figure finalement pas parmi les dispositions contraignantes du Traité de Maastricht.

Les priorités affichées des deux conférences intergouvernementales sont en effet bien différentes et concernent la réalisation de l'Union économique et monétaire, le rééquilibrage des pouvoirs des trois principales institutions européennes et la modification des procédures de prise de décision, les politiques de cohésion économique et sociale, et enfin la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Les débats – souvent houleux – qui se tiennent au sein et en marge des conférences intergouvernementales font cependant surgir ou ressurgir certains concepts : l'institution d'une véritable « citoyenneté européenne », la question de la « légitimité démocratique » du projet européen, la volonté de rendre l'action de l'Union plus « lisible » pour le citoyen. Ces trois concepts seront repris par les tenants de la transparence lorsque les conditions politiques seront favorables – c'est-à-dire après le premier référendum danois sur la ratification du Traité de Maastricht.

## 2.1. LA PROPOSITION NÉERLANDAISE (JANVIER 1991)

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale précédant la signature du Traité de Maastricht, les Pays-Bas déposent en janvier 1991 une proposition visant à modifier le Traité de Rome en y insérant une disposition spécifique à la transparence, un nouvel article 213 bis<sup>743</sup>. Cet

---

<sup>742</sup> Lettre du chancelier fédéral allemand Helmut Kohl et du président français François Mitterrand à la présidence irlandaise de la Communauté européenne, 19/04/1990. Source : Agence Europe, 20/04/1990. MARTIAL Enrico. « France and the European Political Union ». Dans LAURSEN Finn, VANHOONACKER Sophie (dir.). *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reform, New Policies, and International Identity of the European Community*. Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1992, p. 118. La lettre Mitterrand-Kohl est publiée en annexe (p. 276).

<sup>743</sup> CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? ». *Common Market Law Review*, n° 32(2), avril 1995, pp. 420-422. VAN POELGEEST L. « Secrecy and the Right of Access to Information in Europe ». Dans DE GRAAFF Bob, JONKER Joost (ed.). *The Optimum Formula for a Foreign Policy Document Series : Proceedings of the Second Conference of Editors of Diplomatic Documents, The Hague 16 and 17 January 1992*. 's-Gravenhage [La Haye] :

article, inspiré d'une disposition constitutionnelle néerlandaise, compléterait l'article 213 existant qui stipule que « pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées, la Commission peut recueillir toutes informations [...] nécessaires, dans les limites et conditions fixées par le Conseil ».

Cette proposition, la première du genre émise par un État membre, vise à attribuer au Conseil une nouvelle compétence : ce dernier pourrait adopter, à la majorité qualifiée, un règlement sur l'accès à l'information conservée par les institutions et organes communautaires. La Cour de justice, la Cour des comptes, la BCE et la BEI serait exclues du champ d'application de ce règlement (1) pour « des raisons impératives attachées à leur indépendance de toute interférence politique » et (2) parce que leurs missions ne relèvent pas *stricto sensu* de l'administration publique.

La base légale de ce futur règlement serait ce nouvel article 213 bis du Traité CE qui obligerait les institutions à donner accès à leurs documents, tout en définissant (1) un régime d'exceptions détaillé et exhaustif et (2) les recours qui s'offrent au demandeur en cas de refus d'accès.

Par cette proposition, le gouvernement des Pays-Bas :

- affirme que la problématique de l'accès à l'information n'est pas une simple affaire de procédure interne, mais une question primordiale – à savoir celle des droits légaux exécutoires pour les tiers,
- consacre un principe d'ouverture, limité seulement par les restrictions nécessaires,
- souhaite la concrétisation de ce principe dans un proche avenir (avant 1993).

La proposition néerlandaise reste lettre morte et ne semble pas avoir été prise en considération ni par la Commission, ni par le Parlement européen dans leurs propositions à la Conférence intergouvernementale. De l'échec de la proposition néerlandaise découlent directement :

- le litige qui oppose les Pays-Bas au Conseil début 1994<sup>744</sup>,
- la déclaration relative au droit d'accès à l'information adoptée par les États membres et annexée au Traité de Maastricht.

---

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis [Institut de l'histoire des Pays-Bas], 1992 (Coll. « Rijks geschiedkundige publicatiën »), pp. 121-126.

<sup>744</sup> Voir chapitre 6, titre « 2.2.1. Arrêt Pays-Bas/Conseil », p. 276 de cette thèse.

## 2.2. LA DÉCLARATION N° 17 : LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

Dans l'acte final du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, les États membres incorporent une déclaration (n° 17)<sup>745</sup> – non contraignante – relative au droit d'accès à l'information qui stipule :

---

*« La Conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration. En conséquence, la Conférence recommande que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions ».*

---

La déclaration établit clairement un lien entre « la transparence du processus décisionnel » et « l'accès du public à l'information dont disposent les institutions ». Ainsi, elle est « la première réaction majeure à l'appel en faveur d'une plus grande ouverture au sein du fonctionnement de la Communauté, conçue comme un contrepoids à ce qu'il est convenu d'appeler le *déficit démocratique* »<sup>746</sup>.

De plus, la déclaration désigne le public comme bénéficiaire – et non pas le Parlement européen ou toute autre instance communautaire. Le choix du terme « public » dépasse la simple notion de « citoyen européen » et est donc susceptible de s'appliquer à toute personne physique ou morale, même extérieure au territoire de l'Union.

En outre, la déclaration se réfère à « l'information dont disposent les institutions » – cette formulation sera reprise lors des Conseils européens de Birmingham, d'Édimbourg et de Copenhague (à Édimbourg, il sera question d'accès du public « aux informations »). Cette référence dépasse la notion de documents et inclut les informations *reçues* par les instances européennes. Cependant, le Code de conduite (1993) se bornera à réglementer l'accès du public « aux documents produits par les institutions », réduisant ainsi la portée de la Déclaration n° 17 sur laquelle elle se fonde pourtant.

La Déclaration n° 17 est une sorte de concession aux demandes néerlandaises en matière d'*open administration* et ne constitue pas une préoccupation majeure lors de l'élaboration du Traité sur l'Union européenne. La question de la transparence est alors largement supplantée par

---

<sup>745</sup> Déclaration n° 17 relative au droit d'accès à l'information, annexée à l'acte final du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992. *Journal officiel des Communautés européennes*, 29/07/1992, n° C 191, p. 101.

<sup>746</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. *L'Accès aux normes juridiques. Actes : réunion multilatérale, Borovets (Bulgarie), 25-27 novembre 1998*. Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 2000, p. 33.

« la création d'une politique extérieure et de sécurité commune [...] et la formulation d'une politique de défense commune », par les « progrès de l'intégration économique et monétaire » et par le renforcement de l'édifice institutionnel européen (procédure de codécision, création du Médiateur et du Comité des régions)<sup>747</sup>. Ainsi, la Déclaration n° 17 n'est même pas évoquée dans les discours du président du Conseil et du président de la Commission à l'occasion de la signature du Traité<sup>748</sup>.

Nous verrons plus loin que les difficultés survenues lors de la ratification du Traité (notamment au Danemark et en France) feront de la transparence « une condition politique pour [son] entrée en vigueur effective »<sup>749</sup> en 1992 et 1993.

### 3. LE DÉBAT SUR LA RATIFICATION DU TRAITÉ DE MAASTRICHT ET LA MISE EN AVANT DU CONCEPT DE TRANSPARENCE

Le débat sur la ratification du Traité de Maastricht en 1992 et 1993 constitue une rupture dans l'histoire de la construction européenne. La période qui précède la ratification par les différents États membres est le théâtre de débats houleux – notamment concernant la pertinence de « l'approfondissement » visant à renforcer l'intégration européenne et conduisant, par voie de conséquence, à l'abandon d'une fraction de la souveraineté nationale au profit des institutions communautaires.

#### 3.1. LE « NON » DANOIS ET LA FIN DU « CONSENSUS MOU »

Le « non » danois met fin au « consensus mou » qui accompagne les progrès de l'intégration européenne depuis le compromis de Luxembourg. Comme le remarque Jean-Claude Juncker : « *Pendant longtemps, une élite politique éclairée, convaincue de la nécessité de construire l'Europe, avait compté sur la passivité bienveillante et l'accord tacite des populations. Le « non » des Danois lors du référendum du 2 juin 1992 a signalé, de façon inattendue, l'entrée en scène du « citoyen », fracassante dans le cas danois, moins dramatique ailleurs. Elle était d'autant plus inattendue que partout, y compris au Danemark et en France, où le référendum organisé sur*

---

<sup>747</sup> CAVACO SILVA Aníbal. Discours de M. Aníbal Cavaco Silva, Premier ministre du Portugal, Président du Conseil des ministres de la CEE (Maastricht, 7 février 1992). *Documents d'actualité internationale*, 01/05/1992, n° 9, pp. 157-158.

<sup>748</sup> *Ibid.* ; DELORS Jacques. Intervention de M. Jacques Delors, président de la Commission, lors de la cérémonie de la signature du projet de Traité relatif à l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992). *Documents d'actualité internationale*, 01/04/1992, n° 7, p. 125.

<sup>749</sup> DECKMYN Veerle. « La transparence et l'information européenne ». *EIPAScope*, 1994(2), p. 3. Disponible à la page : [http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop94\\_2\\_2.pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop94_2_2.pdf) (consulté le 30/10/2010).

*initiative du président Mitterrand avait failli donner la victoire au « non », existaient de fortes majorités parlementaires en faveur du Traité »<sup>750</sup>.*

L'effet de surprise est alors total. En effet, lors de la négociation du Traité, les critiques les plus virulentes émanent principalement des milieux et mouvements pro-européens, qui regrettent le manque d'ambition des gouvernements négociateurs. Le « grand public » semble quant à lui se désintéresser d'une affaire conduite dans les hautes sphères par un cercle restreint d'initiés. Le débat varie en qualité et en profondeur d'un pays à l'autre, mais, après le « non » danois, il s'intensifie soudainement et prend une tournure inattendue.

Le nouveau Traité sur l'Union européenne est un texte d'envergure qui concerne directement le citoyen (une nouvelle monnaie, la libre circulation des personnes, le droit de vote aux élections européennes et municipales, etc.) Pourtant, la réaction de l'opinion publique consiste, non pas à se focaliser sur le contenu et les effets du Traité, mais plutôt à remettre en cause « les fondements mêmes de l'intégration européenne ». Ce que Jean-Claude Juncker résume ainsi : « *Le projet européen était moins bien assimilé et accepté par les populations qu'on ne l'avait toujours cru. Il apparut à une partie de l'opinion publique comme un projet lointain, trop ambitieux et hermétique, imposé par des politiciens et des bureaucrates éloignés du terrain* »<sup>751</sup>.

### 3.2. LE MALAISE DU CITOYEN EUROPÉEN

Les racines du malaise du citoyen européen vont bien au-delà du cadre de la construction européenne. Le citoyen fait moins confiance à ses élus (nationaux et européens) pour résoudre ses problèmes, et le principe même de la démocratie représentative se trouve atteint. Il a également le sentiment d'être le jouet de phénomènes qui le dépassent : l'intégration européenne bien sûr, mais également la mondialisation économique et technologique. Ceci explique, par ailleurs, la prolifération des initiatives à caractère « local » et des exigences de consultations populaires.

Ce sentiment de perte d'autonomie et de contrôle est exacerbé par « l'Europe » : Bruxelles semble lointaine et le fonctionnement du système communautaire est mal compris. Jusqu'alors, une telle situation ne pose pas réellement problème : le citoyen adhère aux grandes lignes du projet européen, qui est tout entier légitimé par ses résultats positifs (réconciliation, paix, prospérité).

---

<sup>750</sup> JUNCKER Jean-Claude. « Transparency in the European Context ». Dans GROUP OF THE EUROPEAN PEOPLE'S PARTY (CHRISTIAN DEMOCRATS) AND EUROPEAN DEMOCRATS IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. *Our vision of Europe: proximity, competitiveness and visibility*. Leuven : Garant, 2001, p. 15. Version française (« La transparence dans le contexte européen ») disponible à l'adresse : [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/discours/premier\\_ministre/2001/07/07contribution/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/premier_ministre/2001/07/07contribution/index.html). (consulté le 30/10/2010).

<sup>751</sup> *Ibid.*



Après Maastricht, le citoyen s'interroge et examine de plus près les processus de décision et le fonctionnement du système communautaire. Cependant, il a tendance à appréhender cette machinerie compliquée en termes nationaux et aux travers des critères traditionnels de la démocratie parlementaire – le modèle dominant en Europe occidentale. Reflétée par ces deux prismes, la Communauté apparaît comme manquant singulièrement de légitimité. Et ainsi, accusée de fonctionner de façon opaque et de tenir les aspirations du citoyen pour quantités négligeables, elle doit encore faire face à une critique beaucoup plus fondamentale, celle de son caractère « intrinsèquement non démocratique ».

L'absence de transparence est l'un des griefs formulés à l'encontre du processus d'intégration européenne : cette opacité serait un artifice pour masquer le manque de légitimité et le « déficit démocratique » qui caractériserait l'ensemble du système. Cet argument fait florès tant auprès des europhobes que des europhiles : *« Les premiers ne voient de légitimité que nationale et ne consentent tout au plus qu'à une coopération intergouvernementale. Le thème de la transparence sert ici souvent à contester la légitimité de l'édifice communautaire. Les objections soulevées par les europhiles sont d'une toute autre nature. Elles se fondent sur une lecture classique du modèle communautaire, classique dans le sens d'un modèle de type parlementaire. Dans cette lecture, l'Union manque de lisibilité et de légitimité parce que le Parlement européen directement élu n'exerce pas le pouvoir législatif de la même façon que le fait un parlement national dans les États membres »*<sup>752</sup>.

### 3.3. LA TRANSPARENCE COMME FIN EN SOI

Après Maastricht, la transparence, entendue comme l'accès aux documents administratifs et la publicité des réunions, tend à devenir une fin en soi.

D'abord, l'adhésion de la Suède et de la Finlande, nations qui peuvent se prévaloir d'une longue tradition de transparence administrative, renforce cette tendance. La tentation est forte de vouloir « plaquer » les recettes scandinaves aux institutions de l'Union.

Ensuite, plusieurs États membres engagent, au cours des années 1980 et 1990, des opérations « d'assainissement moral » de la vie publique : l'heure est à la remise en cause des pratiques occultes et à l'exigence d'une transparence totale de la sphère politique. Les eurosceptiques présentent le « fonctionnement opaque » des institutions européennes comme un facteur de corruption politique.

Enfin, le Parlement européen instrumentalise la transparence pour renforcer son contrôle sur la Commission, la transparence symbolisant le « basculement » de l'Europe dans la démocratie.

---

<sup>752</sup> *Ibid.*

Confrontés au séisme de Maastricht, les dirigeants européens font de la transparence leur nouveau *leitmotiv*. Face à la fronde du citoyen européen, leur réaction première consiste à rechercher comment rendre le fonctionnement communautaire moins opaque : ils pensent alors, ou font semblant de penser, que la simple amélioration de l'accès aux documents et informations suffira à redresser la situation. Ils s'engagent ainsi dans la voie esquissée par le Traité : une déclaration qui y est annexée n'affirme t'elle pas que « la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration » ? Les institutions européennes prennent ensuite une série de mesures visant à rendre leurs activités plus transparentes et à se rapprocher du grand public.

## 4. LA QUÊTE D'UNE « COMMUNAUTÉ PROCHE DE SES CITOYENS »

### 4.1. « AVANCER AU PAS D'ÉCHTERNACH » : UNE PROPOSITION DE RÈGLEMENT CONCERNANT LA CLASSIFICATION DES INFORMATIONS SENSIBLES

Le 24 février 1992, quelques jours seulement après la signature du Traité de Maastricht et en dépit des dispositions de la Déclaration n° 17, la Commission présente une proposition de règlement controversée qui durcit les règles en matière de classification des informations sensibles<sup>753</sup>. Par lettre du 24 mars 1992, le Conseil informe le Parlement européen qu'il sera consulté sur la proposition en question.

Cette proposition se fonde sur un mémorandum soumis le 21 mars 1988 au Conseil par la délégation allemande. Ce document vise à promouvoir une réglementation communautaire concernant les mesures de sécurité applicables aux informations classifiées échangées entre les institutions européennes, et entre celles-ci et les États membres. Suite à cette initiative, la Commission présente sa proposition, rédigée après consultation des experts nationaux et censée remplacer le règlement n° 3 sur les secrets EURATOM en application depuis 1958<sup>754</sup>.

#### 4.1.1. CONTENU

L'article premier de la proposition définit trois degrés de classification (par ordre de confidentialité décroissant : CE-TRÈS SECRET, CE-SECRET ou CE-CONFIDENTIEL) applicables aux informations sensibles, élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE ou de la CEEA.

---

<sup>753</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA, COM(92)56 final. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 72, du 21/03/1992, p. 15.

<sup>754</sup> CEEA, CONSEIL. Règlement n° 3 portant application de l'article 24 du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° 17, du 06/10/1958, pp. 406-416.

L'article 3, paragraphe 1, décrit les informations classifiées comme étant « toutes les formes d'informations dont la divulgation non autorisée porterait préjudice aux intérêts essentiels des Communautés et des États membres et qui de ce fait doivent être protégées par des mesures de sécurité appropriées ». Cette définition, générale et floue, donnerait aux autorités concernées un pouvoir discrétionnaire excessif quant au degré de classification à attribuer à telle ou telle information : les termes « porterait préjudice aux intérêts essentiels des Communautés et des États membres et qui de ce fait doivent être protégées par des mesures de sécurité appropriées » seraient susceptibles d'être interprétés comme se rapportant à n'importe quelle information et n'assureraient donc pas une sécurité juridique de niveau suffisant. Ce dernier point est crucial, dans la mesure où le texte proposé est un règlement qui aurait force de loi immédiatement après son adoption.

L'article 7 stipule que la classification des documents relèverait de la responsabilité exclusive de son auteur (institution ou État membre). Un tel dispositif aboutirait inmanquablement à des disparités, malgré les « principes de classification » énoncés à l'article 4.

La proposition précise également les conditions auxquelles fonctionnaires et firmes sous contrat avec les institutions européennes (ces dernières sont définies à l'article 2 paragraphes 3 et 4, comme étant le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour des comptes, la Cour de justice, le Comité économique et social et la BEI) auraient accès aux informations classifiées. De plus, l'article 34 de la proposition prévoit que les États membres prendraient « les mesures appropriées pour réprimer les infractions aux obligations » découlant du règlement proposé.

#### 4.1.2. EXAMEN DE LA PROPOSITION

A. Falconer, membre de la commission juridique et auteur du rapport parlementaire consacré à l'examen de la proposition de règlement de la Commission, note que le Conseil européen suggère le retrait de la proposition, alors que la Commission propose son retrait *ou* sa révision :

- La proposition figure à l'annexe 2 (« Subsidiarité : exemples de réexamen de propositions en instance et des législations en vigueur ») de la partie A des « Conclusions de la Présidence » du Conseil européen d'Édimbourg (11 et 12 décembre 1992) : la proposition est présentée comme l'une de celles que la Commission pourrait retirer en application du principe de subsidiarité.
- La proposition figure également en annexe du programme législatif de la Commission pour 1993<sup>755</sup>, où elle apparaît au nombre des propositions à réviser ou retirer, après

---

<sup>755</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Programme législatif de la Commission pour 1993. Réf. COM/93/43FINAL, 03/02/1993.

consultation du Parlement, conformément aux conclusions du Conseil européen d'Édimbourg.

La proposition, dont le Parlement doit décider du sort, est très critiquée, tant par le rapport de la commission juridique que dans les avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs<sup>756</sup> ou de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures. Cette dernière propose non seulement le rejet de la proposition de la Commission mais, en se référant à la Déclaration n° 17, estime également que « la Commission doit prendre l'initiative de formuler un droit d'information à titre de droit fondamental des citoyens de la Communauté »<sup>757</sup>.

Paul Staes (belge, Groupe des Verts au Parlement européen)<sup>758</sup> et Bryan Cassidy (britannique, Groupe du parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien))<sup>759</sup> adressent deux questions écrites à la Commission. A. Falconer (britannique, Groupe socialiste) alerte plusieurs groupes de pression<sup>760</sup>, les médias et la Fédération européenne des journalistes. Cette dernière adopte, lors de sa réunion de Montréal (juin 1992), une motion à ce sujet – motion initiée par certains de ses membres néerlandais et danois<sup>761</sup>.

C'est le bien-fondé de la proposition qui est remis en question. Ainsi, selon A. Falconer, le système existant en matière de transmission et de classification des documents semble fonctionner de façon raisonnablement satisfaisante, et il serait « incongru » d'instaurer un

---

<sup>756</sup> COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS. Rapporteur : Ken Collins. Avis à l'intention de la commission juridique et des droits des citoyens sur la proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement (CEE) relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou inchangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA (COM (92) 56 final -C3-0112/92). Réf. PE 203.438/déf., 05/04/1993. Document CARDOC (cote : PE3 AP RP/JURI.1989 A3-X010/93 0020).

<sup>757</sup> COMMISSION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. Rapporteur : G. Jarembowski. Avis à l'intention de la commission juridique et des droits des citoyens sur la proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement (CEE) relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou inchangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA (COM (92) 56 final -C3-0112/92). Réf. PE 202.537/déf., 02/12/1992, p. 8. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP RP/JURI.1989 A3-X010/93 0040).

<sup>758</sup> Question écrite n° 2602/92 de Paul Staes à la Commission. Proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 327, 03/12/1993, p. 12. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP QP/QE E-2602/92).

Question écrite n° 2603/92 de Paul Staes à la Commission. Mise en œuvre de la proposition de règlement présentée par la Commission concernant les mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 327, 03/12/1993, p. 13. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP QP/QE E-2603/92).

<sup>759</sup> Question écrite n° 2613/92 de Bryan Cassidy à la Commission. Proposition de règlement du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et d'Euratom (COM(92) 56 final). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 327, 03/12/1993, p. 13. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP QP/QE E-2613/92).

<sup>760</sup> « Official secrets law in the European Community? ». *Stewardship Briefing paper* n° 1, mai 1992 et *Stewardship*, vol. 2, n° 3 et 4.

<sup>761</sup> LUBBERS Eveline. « European Secrecy Act coming up Soon » [ressource électronique]. *Fortress Europe Circular Letter*, 08/09/1992. Disponible à l'adresse : <http://www.fecl.org/circular/0801.htm>. (consulté le 30/10/2010).

système plus rigoureux au moment où les institutions communautaires devraient tendre vers une plus grande ouverture. Le choix de la Commission d'opter pour une proposition de règlement est également contesté : l'exécutif européen aurait pu fonder son texte sur une base juridique autre que l'article 235, ce qui aurait permis au Parlement d'examiner les réactions du Conseil et de la Commission à ses amendements dans le cadre d'une seconde lecture.

A. Falconer conclut, dans un document de travail, que « la proposition ne répond à aucune nécessité et que, par leur formulation, ses dispositions sont trop floues et d'une portée [...] trop large pour pouvoir être dûment mises en œuvre ou pour que leur application puisse être contrôlée »<sup>762</sup>. La résolution du Parlement du 26 mai 1993 est sans appel : « la proposition du règlement à l'examen est inadéquate et [il] invite de ce fait la Commission à retirer sa proposition et en soumettre une nouvelle qui tienne compte des réserves exprimées [...] ; toute nouvelle proposition dans ce domaine doit être soumise pour avis au Parlement ». Il demande également à « la Commission [de] présenter une proposition sur la liberté d'information au niveau communautaire »<sup>763</sup>.

La Commission retire sa proposition le 24 novembre 1993, en reconnaissant qu'elle n'est pas conforme au principe de subsidiarité<sup>764</sup>.

Cependant, malgré son appel, le Parlement n'est pas associé aux travaux ultérieurs du Conseil et de la Commission qui envisagent l'accès aux informations classifiées comme une question d'organisation interne. La Commission arrête, le 30 novembre 1994, une décision relative aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées, élaborées ou échangées dans le cadre des activités de l'Union européenne (doc. C(94) 3282). Le Conseil adopte à son tour des mesures de protection des informations classifiées – mesures décrites dans la décision n° 24 du 30 janvier 1995 de son Secrétaire général<sup>765</sup>.

---

<sup>762</sup> COMMISSION JURIDIQUE ET DES DROITS DES CITOYENS. Rapporteur : A. Falconer. Document de travail sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA (COM(92) 56 final). Réf. PE 204.237, 10/03/ 1993, p. 5. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP PR B3-0666/93 0010).

<sup>763</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 176, 28/06/1993, pp. 60-61.

<sup>764</sup> *Bulletin of the European communities*, 11, 1993, point 1.7.3.

<sup>765</sup> Ces mesures sont complétées par des dispositions internes du Conseil et de la Commission, adoptées sur la base des articles 151(3) et 162 (2) CE concernant l'autorisation de membres du personnel à accéder à de telles informations classifiées :

CONSEIL. 98/319/CE : Décision du Conseil du 27 avril 1998 relative aux modalités selon lesquelles les fonctionnaires et agents du Secrétariat général du Conseil peuvent être autorisés à avoir accès à des informations classifiées détenues par le Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 140, 12/05/1998, pp. 12-13.

COMMISSION EUROPÉENNE. 1999/218/CE : Décision de la Commission du 25 février 1999 relative aux modalités selon lesquelles les fonctionnaires et agents de la Commission européenne peuvent être autorisés à avoir accès à des informations classifiées détenues par la Commission [notifiée sous le numéro C(1999) 423]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 80, 25/03/1999, pp. 22-24.

## 4.2. LES PREMIÈRES RÉACTIONS DES INSTITUTIONS FACE AUX DIFFICULTÉS DE RATIFICATION DU TRAITÉ DE MAASTRICHT (JUIN-SEPTEMBRE 1992)

Le 2 juin, les électeurs danois rejettent la ratification du Traité de Maastricht par 50,7% des voix – le taux record de participation (82,9%) donne à ce refus une force indéniable<sup>766</sup>. La décision de moins de 48 000 électeurs danois de voter « non » plonge la Communauté, déjà confrontée à une crise économique et boursière, « dans une crise constitutionnelle et politique »<sup>767</sup>.

Le Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992 intègre à ses conclusions (première partie « Progrès vers l'Union européenne ») un chapitre intitulé « Une Union proche du citoyen »<sup>768</sup>. Le Conseil européen reconnaît la nécessité de mesures spécifiques pour (1) améliorer la transparence du processus décisionnel communautaire et (2) renforcer le dialogue avec le citoyen concernant le Traité de Maastricht et sa mise en œuvre. Pour la première fois, la « transparence » fait l'objet d'un débat à haut-niveau et s'affirme comme un principe politique au sein des institutions.

Le Conseil européen souhaite également le renforcement du dialogue entre le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres. La question de la subsidiarité fait l'objet d'une attention particulière : après que le président de la Commission ait délivré son premier rapport sur cette question, le Conseil européen invite la Commission et le Conseil à engager d'urgence des travaux pour la mise en œuvre de ce principe (aspects de procédure et aspects pratiques). Il commande un rapport à remettre pour la prochaine réunion du Conseil européen (Édimbourg).

Le Parlement s'émeut et réplique, dans une résolution de juillet 1992, en précisant qu'il « n'accepte pas qu'une interprétation restrictive du principe de subsidiarité ait pour effet d'entraver les compétences attribuées aux institutions européennes par les Traités et la mise en œuvre des politiques communes notamment en matière sociale et d'environnement » et qu'il « considère comme acquis que le Parlement européen, en tant que colégislateur, sera pleinement associé aux travaux (que le Conseil européen a invité la Commission et le Conseil à engager) sur les mesures à prendre sur le plan de la procédure et de la pratique pour mettre en

---

<sup>766</sup> MARTÍ FONT Josep Maria. « Dinamarca rechaza el tratado de Maastricht e interrumpe el proceso de unidad europea ». *El País*, 03/06/1992.

<sup>767</sup> ([SANS AUTEUR.] « Earthquake rocks the Euro-bridge ». *The Guardian*, 04/06/1992, p. 21. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/earthquake\\_rocks\\_euro\\_bridge\\_guardian\\_june\\_1992-2-14527](http://www.ena.lu/earthquake_rocks_euro_bridge_guardian_june_1992-2-14527) (consulté le 30/10/2010).

<sup>768</sup> CONSEIL EUROPÉEN. *Conclusions de la présidence (Lisbonne, 26 et 27 juin 1992)*. SN 3321/1/92. Bruxelles : Conseil des Communautés européennes, juin 1992. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/conclusions\\_conseil\\_europeen\\_lisbonne\\_26\\_27\\_juin\\_1992-010007796.html](http://www.ena.lu/conclusions_conseil_europeen_lisbonne_26_27_juin_1992-010007796.html). (consulté le 30/10/2010).

œuvre le principe de subsidiarité et pour en contrôler l'application par toutes les institutions concernées »<sup>769</sup>.

#### 4.3. LES NÉGOCIATIONS ENTRE LES TROIS INSTITUTIONS CONCERNANT « LA DÉMOCRATIE, LA TRANSPARENCE ET LA SUBSIDIARITÉ » (OCTOBRE 1992 – DÉCEMBRE 1993)

La ratification du Traité de Maastricht se poursuit laborieusement. Après le « non » danois, le Traité est adopté de justesse (51,04%) par les électeurs français, lors du référendum du 20 septembre 1992. Ce « oui », « ni franc ni massif »<sup>770</sup>, revêt une signification toute particulière, étant donné le rôle prépondérant de l'Hexagone dans la construction européenne et l'implication personnelle du président François Mitterrand en faveur de « l'Europe unie » et de la ratification du Traité<sup>771</sup>.

Ce résultat en demi-teinte et le trouble exprimé par l'opinion britannique rendent nécessaires, aux yeux de certains observateurs, de mettre en avant le principe de subsidiarité. Ce souhait est rejeté par la Commission, le Parlement et de nombreux États membres, qui craignent de voir triompher une conception « minimaliste » de la construction européenne.

C'est dans ce climat mouvementé que les trois institutions entament une série de négociations sur des sujets qui ont pris une envergure nouvelle : le principe de subsidiarité et diverses questions relevant de la démocratie et de la transparence. À cette occasion, le Conseil insiste pour limiter les négociations à la seule subsidiarité, tandis que le Parlement tient (surtout après le Conseil européen de Birmingham) à étudier également les aspects liés à la démocratie et à la transparence<sup>772</sup>. Le Parlement est appuyé par la Commission.

La position du Parlement européen est dans la droite ligne du projet du parlementaire Altiero Spinelli (1984) – projet de Traité d'Union européenne dans lequel est pour la première fois mentionné le principe de subsidiarité. Lors de l'adoption de ce texte par le Parlement, le 14 février 1984, est incluse une disposition stipulant que chaque fois que le Traité attribue à l'Union une compétence concurrente avec celles des États membres, l'action des États membres s'exerce dès lors que l'Union n'a pas pris d'acte normatif. La proposition du Parlement précise

---

<sup>769</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur le Conseil européen de Lisbonne (8 juillet 1992). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 241, 21/09/1992, p. 84.

<sup>770</sup> COLOMBANI Jean-Marie. « Pièges d'une victoire ». *Le Monde*, 22/09/1992. p. 1 et 6.

<sup>771</sup> GAZZO Emanuele. « La France et la ratification de Maastricht : la grande ambition d'un architecte ». *Europe*, 17/04/1992, p. 1. Disponible à l'adresse :

<http://www.ena.lu/france-ratification-maastricht-europe-17-avril-1992-020203718.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>772</sup> EISELT Isabella, SLOMINSKI Peter. « The Negotiation of the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity » [ressource électronique]. EIF (Institut für Europäische Integrations Forschung), Working Paper n° 04, 2005, p. 6. Disponible à l'adresse : <http://www.eif.oew.ac.at/downloads/workingpapers/wp4.pdf> (consulté le 30/10/2010). MONAR Jorg. « Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and Its New Dynamics after Maastricht ». *Common Market Law Review*, n° 31, août 1994, p. 704. REICH Charles. « La mise en œuvre du Traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels ». *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 375, février 1994, p. 81.

que l'Union ne doit intervenir que pour effectuer les tâches qui sont entreprises plus efficacement en commun que par les États œuvrant séparément.

Le Parlement rappelle son attachement au principe de subsidiarité dans de nombreuses résolutions (par exemple, celles des 23 novembre 1989, 14 décembre 1989, du 12 juillet 1990, du 21 novembre 1990<sup>773</sup>). Ces résolutions demandent notamment que soit entreprise une réelle réflexion au sujet de son interprétation et de son application.

La Commission revendique sa part dans la genèse du concept de subsidiarité, concept dont Jacques Delors fut l'un des principaux promoteurs avant Maastricht.

#### 4.4. LA RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR L'ÉTAT DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE LA RATIFICATION DU TRAITÉ DE MAASTRICHT DU 14 OCTOBRE 1992

Le Parlement adopte une résolution sur « l'état de l'Union européenne et de la ratification du Traité de Maastricht »<sup>774</sup> lors de la session extraordinaire organisée le 14 octobre 1992, soit deux jours seulement avant le Conseil spécial de Birmingham.

##### 4.4.1. ADOPTION DE LA RÉOLUTION

Egon A. Klepsch, président du Parlement européen<sup>775</sup>, donne le ton dès l'ouverture de la séance. Il s'adresse à Tristan Garel-Jones, président en exercice du Conseil, et à Jacques Delors, président de la Commission, et déclare que l'objectif de la résolution proposée est de regagner la confiance du citoyen tout en affirmant (1) que la transparence est la pierre angulaire de cette démarche et (2) que le « chef de file » en la matière est le Parlement, qui constitue le seul porte-parole de l'ensemble des citoyens européens<sup>776</sup> :

---

*« En matière de transparence et d'information, les déficits sont apparus au grand jour. [...] Ce vendredi les chefs d'État et de gouvernement se rencontreront à Birmingham pour un bilan du processus de ratification mais aussi pour déterminer la suite de l'itinéraire menant à Édimbourg. »*

---

<sup>773</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur le principe de subsidiarité. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 231, 17/09/1990, p. 163. PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur le principe de subsidiarité. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 324, 24/12/1990, p. 167. PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la Conférence intergouvernementale décidée au Conseil européen de Madrid. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 323, 27/12/1989, p. 111.

<sup>774</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur l'état de l'Union européenne et de la ratification du Traité de Maastricht. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 299, 16/11/1992, p. 8.

<sup>775</sup> Président en exercice du Parlement européen de 14/01/1992 à 18/07/1994, premier président allemand d'un Parlement élu au suffrage universel.

<sup>776</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen ». Séance du 14 Octobre 1992, n° 3-422, pp. 3-4 (Procès verbal : *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 299, 16/11/1992).



*En ma qualité de président du Parlement européen, j'ai convoqué la session extraordinaire d'aujourd'hui afin que notre Assemblée, élue au suffrage universel, lance publiquement à nos chefs de gouvernement un appel clair en faveur d'une plus grande transparence, de plus de démocratie au sein de la Communauté européenne.*

*Notre Parlement se range aux côtés de nos citoyens, de ceux qui nous ont désignés comme leur porte-parole à l'issue d'élections directes. Notre Parlement se veut le défenseur de la transparence, de la participation démocratique et du contrôle parlementaire ».*

---

Tristan Garel-Jones répond en confirmant que le but du Conseil européen de Birmingham est « d'envoyer un message de confiance à la Communauté ». Il présente ensuite les trois axes de travail de ce Conseil :

- l'ouverture au sein de la Communauté,
- la protection des identités nationales,
- l'accent à mettre sur les avantages du nouveau Traité pour chaque citoyen européen.

Le président en exercice du Conseil prend également soin de souligner – ce qui lui vaut les applaudissements des parlementaires – que l'ouverture est sa priorité : « *Premièrement l'ouverture. Il nous faut, je crois, examiner la façon dont la Communauté fonctionne. Il faut accroître la transparence de ses procédures. Cela s'applique non seulement à la Commission, mais au Conseil lui-même* »<sup>777</sup>.

C'est ensuite au tour de Jacques Delors de répondre. Le président de la Commission s'attarde sur les difficultés « de fond » rencontrées lors de la ratification du Traité de Maastricht :

- le contexte économique et monétaire défavorable,
- les bouleversements internationaux de l'époque (guerre dans l'ancienne Yougoslavie, unification de l'Allemagne, nouveaux enjeux géopolitiques en Europe centrale et orientale),
- le Traité lui-même qui reflète, sans les dépasser, deux visions opposées de la construction européenne – l'une fédéraliste (pour l'Union économique et monétaire) et l'autre intergouvernementale (pour la politique extérieure et de sécurité commune),

---

<sup>777</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen ». Séance du 14 Octobre 1992, n° 3-422, pp. 4-5.

- et enfin « l'indifférence des peuples ».

Jacques Delors estime que « *pour faire face aux problèmes posés par l'indifférence dans laquelle la construction européenne s'est faite, par la complexité des textes, l'excès de bureaucratie, ou de technocratie peu importe, une réflexion indispensable s'impose. La Commission l'a commencée depuis longtemps, sur le triangle transparence – subsidiarité – démocratie. C'est autour de ces trois thèmes qu'elle s'apprête à apporter sa contribution au Conseil européen de Birmingham* »<sup>778</sup>.

En somme, le Parlement mise sur la transparence pour augmenter son poids institutionnel, tandis que le Conseil semble pris au piège des divergences de positions des États membres. Quant à la Commission, elle se présente comme un interlocuteur fiable dont le seul objectif est l'achèvement de la construction européenne. Cette position, fondée sur une analyse plus technique et moins rhétorique que celles des deux autres institutions, lui assure une meilleure légitimité quant à la définition des actions à entreprendre : l'intervention de Jacques Delors, associant transparence, subsidiarité et démocratie, fixe l'ordre du jour des échéances interinstitutionnelles des douze mois suivants.

Au terme de ce débat, Egon A. Klepsch reçoit onze propositions de résolution avec « demande de vote à bref délai »<sup>779</sup>.

#### 4.4.2. CONTENU DE LA RÉSOLUTION

L'objectif de la résolution du Parlement est de proposer une déclaration politique majeure susceptible d'influencer les conclusions du prochain Conseil européen de Birmingham.

La résolution se fonde sur quatre des onze propositions de résolution qui, conformément à l'article 56, paragraphe 3 du règlement, sont déposées à la fin du débat sur les déclarations du Conseil et de la Commission :

- B3-1320/92 par MM. Bourlanges, Herman, Tindemans, Mme Cassanmagnago Cerretti et M. Lamanna, au nom du groupe PPE,
- B3-1323/92 par M. Cot, au nom du groupe du Parti socialiste, et M. Colajanni, au nom du Groupe pour la Gauche unitaire européenne,

---

<sup>778</sup> *Ibid.*, pp. 6-8.

<sup>779</sup> Si plusieurs propositions de résolution sont déposées, les auteurs de chacune de ces propositions – commissions, groupes politiques ou députés – peuvent se mettre d'accord sur une proposition de résolution commune. Avec l'accord formel des auteurs, d'autres commissions, groupes politiques ou députés peuvent également souscrire à cette proposition de résolution commune (PARLEMENT EUROPÉEN. Règlement. Article 56 : « Déclarations de la Commission, du Conseil et des ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération économique européenne » (Modifications adoptées au cours de la séance du 11 Juillet 1990). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 231, 17/09/1990, p. 33).

- B3-1326/92 par M. Galland, au nom du Groupe libéral démocratique et réformateur,
- B3-1325/92 par M. Oreja Aguirre, au nom de la commission institutionnelle.

Dans cette résolution, riche de nombreuses propositions, le Parlement appelle le Conseil à œuvrer « pour l'amélioration de la transparence et de la démocratie dans la Communauté européenne » et donne mandat à son président – Egon A. Klepsch – pour le représenter au Conseil européen de Birmingham.

Le premier considérant de cette résolution affirme que « le grand débat européen, provoqué dans les États membres lors des procédures de ratification du Traité sur l'Union européenne, a souligné le manque de transparence des négociations intergouvernementales et des structures communautaires et la nécessité d'améliorer l'information ». Le troisième considérant se réfère à « la réunion spéciale du Conseil européen du 16 octobre 1992 à Birmingham *dont le thème principal devrait être l'amélioration de la transparence et de la démocratie* dans la Communauté européenne ».

La résolution appelle ensuite à une « déclaration solennelle du Conseil, de la Commission et du Parlement sur la transparence et la démocratie » dont il énumère les principaux points :

- délibérations publiques du Conseil agissant en tant que législateur,
- engagement politique du Conseil de ne pas adopter de textes législatifs rejetés auparavant par le Parlement,
- élaboration d'un programme législatif annuel,
- simplification du système de « comitologie »,
- codification du droit communautaire,
- mode de scrutin uniforme et meilleure représentativité du Parlement,
- mise en œuvre de négociations collectives.

De plus, le Parlement interpelle les États membres « afin qu'ils convoquent, avant la date prévue de 1996, une nouvelle conférence intergouvernementale chargée de combler le déficit démocratique, d'accroître la transparence du processus décisionnel en le simplifiant et d'élargir de façon substantielle le pouvoir de contrôle du Parlement européen et le champ de codécision ». Par ailleurs, le Parlement considère indispensable la « convocation d'une Conférence interinstitutionnelle (Commission, Conseil et Parlement) » consacrée à la subsidiarité.

Le Parlement invite en outre le Conseil à adopter le Paquet Delors II, à mettre en place le Fonds de cohésion et propose la conclusion d'un accord interinstitutionnel sur les perspectives financières. Il rappelle également le rôle essentiel des parlements nationaux dans la mise en œuvre de la transparence et de la démocratie en Europe et envisage « la convocation d'assises des parlements de l'Union afin que les élus du suffrage universel, nationaux et européens, [...] marquent leur volonté d'être étroitement associés à l'amélioration de la transparence et de la démocratie dans la Communauté européenne ».

Enfin, le Parlement souligne la nécessité « d'une constitution démocratique et efficace, compréhensible pour les citoyens et capable de permettre l'élargissement de l'Union ».

#### 4.5. LA DÉCLARATION DE BIRMINGHAM DU 16 OCTOBRE 1992

Lors de la réunion des chefs d'États et de gouvernements de Birmingham (16 octobre 1992), le Conseil européen, au terme d'une discussion approfondie sur la manière de rapprocher la Communauté et le citoyen, adopte la « Déclaration de Birmingham : une Communauté proche de ses citoyens »<sup>780</sup>.

Dans cette déclaration, le Conseil européen<sup>781</sup> :

- charge les ministres des Affaires étrangères de proposer, avant le Conseil européen d'Édimbourg de décembre 1992, « les moyens de rendre les travaux des institutions de la Communauté transparents, y compris la possibilité d'une certaine transparence des débats au Conseil »,
- demande « à la Commission de mener à bien (avant le début de l'année suivante) ses travaux sur l'amélioration de l'accès du public aux informations dont les autres institutions communautaires et elle-même disposent ».

L'objectif du Conseil européen est clair : « rapprocher l'Union de ses citoyens » et sauver le processus de ratification du Traité de Maastricht. Ainsi, le point 2 de la Déclaration de Birmingham évoque la « culture politique » des États membres : « *En tant que communauté de démocraties, nous ne pouvons progresser qu'avec le soutien de nos citoyens. Nous sommes résolus à répondre aux préoccupations qui sont apparues dans le débat public qui vient d'avoir lieu* ».

---

<sup>780</sup> *Bulletin des Communautés européennes*, n° 10, 1992, p. 9. CONSEIL EUROPÉEN DE BIRMINGHAM. Conclusions de la présidence. SN 343/1/92, annexe I : « Déclaration de Birmingham : une communauté proche de ses citoyens », 16/10/1992. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/summits/birmingham/bi\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/birmingham/bi_fr.pdf) (consulté le 30/11/2010).

<sup>781</sup> *Bulletin des Communautés européennes*, n° 10, 1992, p. 9, annexe I.

Cette résolution met en lumière que les « préoccupations » n'avaient pas été ressenties auparavant.

Le Conseil européen fait appel à trois concepts : démocratie, subsidiarité et transparence. L'accent est mis sur la « vie démocratique de la Communauté » et le Parlement européen voit son rôle valorisé (« subsidiarité » et « proximité » devenant synonymes), les modalités de concrétisation de la transparence n'étant alors pas précisées. Le Conseil européen souhaite promouvoir ces trois concepts au sein du Conseil et ouvre ainsi le débat sur la transparence des travaux du Conseil<sup>782</sup>.

#### 4.6. LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN DU 27 OCTOBRE 1992 : LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

À la demande du Conseil européen de Lisbonne (juin 1992), la Commission réalise une étude consacrée au principe de subsidiarité. Elle expose, dans sa communication en date du 27 octobre 1992, son interprétation de ce principe et en clarifie les caractéristiques essentielles<sup>783</sup>. Elle dresse à cette occasion une liste des « compétences exclusives », liste qui déborde largement celle établie par la jurisprudence communautaire<sup>784</sup>.

##### 4.6.1. LA DÉFINITION DE LA COMMISSION

Selon la Commission, la subsidiarité induit la démarche suivante :

- d'abord, vérifier qu'une intervention communautaire est indispensable,
- si tel est le cas, procéder (dans la mesure où la nature de l'objectif le permet et dans un premier temps) par *recommandation* ou *incitation*,
- si un acte législatif s'avère nécessaire, choisir (autant que possible) celui qui laisse la plus grande marge de manœuvre aux États membres quant au choix des moyens.

Cette démarche, tout à fait conforme dans son esprit au principe de subsidiarité, comporte une lacune : la Commission se garde d'aborder la question du contrôle du respect de ce principe et s'en remet ainsi implicitement à la bonne volonté des institutions concernées.

---

<sup>782</sup> SCHWAIGER Norbert, VALLS Raquel. *Interview de Norbert Schwaiger : la prise de décision dans le domaine communautaire*. Sanem : CVCE, 22/11/2006. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/interview\\_norbert\\_schwaiger\\_developpement\\_transparence\\_conseil\\_bruelles\\_novembre\\_2006-012500544.html](http://www.ena.lu/interview_norbert_schwaiger_developpement_transparence_conseil_bruelles_novembre_2006-012500544.html) (consulté le 30/10/2010).

<sup>783</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Le principe de subsidiarité : communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992. Disponible (en anglais) à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/920/> (consulté le 30/10/2010).

<sup>784</sup> BURGORGUE-LARSEN Laurence. « A propos de la notion de compétence partagée : du particularisme de l'analyse en droit communautaire ». *Revue générale de droit international public*, 2006, tome 110, n° 2, p. 382.

#### 4.6.2. UNE DÉFINITION DÉFENSIVE ET AMBIGUË

À ceux qui se demandent pourquoi le principe de subsidiarité n'a pas été jusqu'alors davantage appliqué, la Commission répond, quelque peu embarrassée :

- que ce principe a toujours été appliqué : « *Pas plus que la proportionnalité, qui va de pair avec elle, la subsidiarité n'a été inventée à Maastricht. Ces deux principes existent dans les pratiques législatives et autres de la Communauté [...] L'application du principe de subsidiarité depuis plus de quarante ans a correspondu à une double exigence : celle de la nécessité de l'action communautaire, celle de la proportionnalité des moyens d'action aux objectifs* ».
- que la Commission n'est en rien responsable si ce principe n'a pas été respecté (et l'on sent ici poindre l'amertume des « bureaucrates de Bruxelles » brocardés avec une constance assassine par les eurosceptiques pendant la campagne de Maastricht) : « *Peu importe que la demande d'une proposition émane très souvent du Conseil des Ministres ou du Parlement européen, peu importe que de larges consultations soient organisées avec les milieux intéressés (livres verts, réunions d'experts, etc.), peu importe également que les propositions initiales soient surchargées ou dénaturées lors du processus d'adoption par le Conseil ou par le Parlement, c'est la Commission qui, aujourd'hui, porte principalement devant l'opinion publique, la responsabilité de réglementations qui seraient contraires au principe de subsidiarité. Il est d'autant plus injuste que la Commission soit au centre de ces critiques qu'elle se limite à exercer les deux missions fondamentales assignées par le Traité : celle du monopole de l'initiative, celle de gardienne du droit communautaire* ».

Il convient de remarquer que l'application du principe de subsidiarité aux actions communautaires ne ressort pas expressément de l'article 3B (maintenant article 5 CE) du Traité, lequel vise davantage les *conditions* et les *degrés d'intervention* de l'Union que les modalités de mise en œuvre de ces interventions.

Par ailleurs, la Commission présente essentiellement la subsidiarité comme un gage d'efficacité du processus décisionnel (un outil pour lever un éventuel « blocage ») et met de côté la plus-value « démocratique » de ce principe dans le cadre de la prise de décision.

Enfin et surtout, la Commission souligne que « lors de l'examen de ses propositions, il ne saurait être question de dissocier la subsidiarité du fond de la matière traitée » et affirme que la subsidiarité est un *élément de décision* et non un *préalable* : elle écarte ainsi l'éventualité d'un contrôle préalable de la conformité de ses propositions au principe de subsidiarité. Cette interprétation se fonde sur la crainte d'un possible blocage du processus décisionnel. L'argument est un peu court : l'examen de la subsidiarité ne faisant pas l'objet de règles de majorité

particulières, le risque de blocage sur ce point n'est pas plus important que pour d'autres. Tout au plus, pourrait-on craindre que le processus de décision soit quelque peu retardé.

En fait, la formule avancée par la Commission – attendre la fin de l'examen d'une proposition pour un éventuel réexamen de celle-ci sous l'angle de la subsidiarité, et ce, à la demande expresse du Conseil ou du Parlement – est assez irréaliste. De plus, refuser de dissocier l'examen de la subsidiarité et le détail d'une proposition revient à refuser carrément cet examen : une mesure peut être acceptable sur le fond et cependant contraire au principe de subsidiarité<sup>785</sup>.

La position défensive de la Commission s'expliquerait par sa volonté de se réserver un « monopole » sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité. En somme, l'exécutif européen entend être seul juge de cette mise en œuvre et refuse d'être lié par un quelconque engagement. La communication tend à réduire la portée du principe de la subsidiarité :

- elle soustrait l'action communautaire à ce principe,
- et exclut *de facto* tout mécanisme de contrôle – notamment de la part du Conseil qui ne pourrait ordonner d'éventuels « tests de subsidiarité ».

#### 4.7. LA PREMIÈRE CONFÉRENCE INTERINSTITUTIONNELLE DU 10 NOVEMBRE 1992

La première conférence interinstitutionnelle consacrée à l'examen de solutions censées réduire le « déficit démocratique » de la Communauté est organisée le 10 novembre 1992, à Bruxelles avec la participation des trois présidents, de quatre représentants pour le Conseil et de six parlementaires européens. Cette conférence s'inscrit dans une longue et intense période de communication entre les trois institutions – période initiée pendant l'élaboration du Traité de Maastricht<sup>786</sup>.

##### 4.7.1. BASE DES TRAVAUX, PRÉPARATION, RÉSULTATS

Il convient de souligner que le Traité de Maastricht semble encourager la conclusion d'accords interinstitutionnels sur des questions spécifiques : ainsi, l'article 193 (ancien article 138c CE) pour l'exercice du droit d'enquête des commissions parlementaires temporaires, ou l'article 195 (ancien article 138c CE) sur le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du

---

<sup>785</sup> PHILIP Christian. « Subsidiarité (principe de) ». Dans BARAV Ami, PHILIP Christian (dir.). *Dictionnaire juridique de l'Union européenne* [ressource électronique]. Juin 2001. Disponible à l'adresse : [http://fdv.univ-lyon3.fr/mini\\_site/cee/Dico/SUBSIDIARITE.pdf](http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/Dico/SUBSIDIARITE.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>786</sup> Les conférences interinstitutionnelles sont officialisées lors du Conseil européen de Rome (14-15/12/1990). La première conférence interinstitutionnelle sur l'union politique se tient le 05/03/1991 (en marge de la Conférence intergouvernementale sur le même sujet). CONFÉRENCE INTERINSTITUTIONNELLE accompagnant les conférences intergouvernementales I (conférence interinstitutionnelle sur l'Union Politique). *Compte-rendu analytique des débats*, 5 mars 1991. Documents CARDOC (cote : CARDOC\_PE 3 P1 216/POLI POLI-1989-120 0030).

Médiateur. Cependant, dans ce cas précis, le document qui sert de base aux négociations est le « Dialogue interinstitutionnel pour l'application de l'accord de Maastricht », daté du 19 mars 1992 et rédigé par le Parlement. Ce document envisage la convocation d'une conférence interinstitutionnelle entre mai et la mi-juin 1992, dont l'objet serait de préparer le Conseil européen de Lisbonne (26-27 juin 1992).

Des contacts entre les présidents du Conseil, de la Commission et du Parlement se déroulent dès mars 1992 (une rencontre informelle est ainsi organisée le 27). Des représentants de ces trois institutions se rencontrent ensuite régulièrement afin d'identifier des points de convergence<sup>787</sup>.

Lors de la conférence du 10 novembre 1992, aucune décision n'est prise. Les négociations se concentrent sur la question de la subsidiarité, seul sujet que le Conseil semble prêt à aborder. À cet égard, les parlementaires regrettent alors le désintérêt du Conseil<sup>788</sup>. Finalement, il est décidé de ne rien décider et l'examen de la question de la subsidiarité est repoussé à une prochaine conférence prévue avant le Conseil européen d'Édimbourg.

#### 4.7.2. LA QUESTION DE LA TRANSPARENCE

La question de la transparence est la principale préoccupation du Parlement européen. Selon le président en exercice du Conseil, le britannique Tristan Garel-Jones, secrétaire d'État aux Affaires européennes, les chefs d'États et de gouvernements souhaitent inclure à l'accord interinstitutionnel en préparation :

- l'accès du public et la diffusion de l'information sur les travaux du Conseil,
- la simplification et la codification de la législation communautaire.

Cependant, la publicité des réunions du Conseil agissant en qualité de législateur est implicitement exclue de l'accord, au grand dam du Parlement. En effet, selon ce dernier :

- l'Union européenne, en tant que *Rechtsstaat* (État de droit), ne peut se soustraire à des principes démocratiques essentiels (1) remontant à la Grèce antique et (2) communs aux traditions constitutionnelles des États membres,
- le nouveau processus décisionnel instauré par le Traité de Maastricht donne au Conseil et au Parlement les mêmes prérogatives en tant que colégislateurs ; or ce processus est

---

<sup>787</sup> EISELT Isabella, SLOMINSKI Peter. « The Negotiation of the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity » [ressource électronique]. EIF (Institut für Europäische Integrations Forschung), Working Paper n° 04, 2005, pp. 9-10. Disponible à l'adresse : <http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp4.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>788</sup> CONFÉRENCE INTERINSTITUTIONNELLE. *Compte-rendu analytique des débats*. PE 202.939, Bruxelles, 10/11/1992.



déséquilibré dans la mesure où les sessions du premier se déroulent à huis clos et celles du second en public.

Le fondement juridique des deux arguments du Parlement est l'article 6 du Traité sur l'Union européenne (ancien article F, paragraphe 2) qui stipule que « *l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* ».

Le second argument est également implicitement contenu dans l'article 251 CE (ancien article 189B) qui définit la procédure de conciliation.

#### 4.8. RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN « SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ » (18 NOVEMBRE 1992)

Après la première conférence interinstitutionnelle, le Parlement européen adopte le 18 novembre 1992 une résolution « sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité » – résolution s'inscrivant dans la perspective d'un accord interinstitutionnel (entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen) définissant les modalités de cette mise en œuvre<sup>789</sup>.

Cette résolution définit les principes que le Parlement souhaite voir inscrits dans le futur accord interinstitutionnel. Ainsi, dans les deux premiers paragraphes, le Parlement reprend la principale revendication de la Commission en matière de subsidiarité (« la vérification ne peut être disjointe de l'examen au fond ») : le Conseil ne doit pas se prononcer sur le respect du principe de subsidiarité, ni avant ni lors de la présentation officielle d'une proposition de la Commission – de façon à ne pas remettre en cause le droit d'initiative de cette dernière.

Le Parlement demande également :

- que la Commission justifie désormais ses propositions, et ce pour se conformer au principe de subsidiarité – cette règle est néanmoins déjà acquise depuis déjà quelques mois, lors du Conseil européen de Lisbonne ;
- que tout amendement aux propositions de la Commission qui tendrait à entraîner « une nouvelle extension du champ d'intervention communautaire » soit préalablement assorti d'une « justification » au regard de l'article 3B ;
- que la Commission produise chaque année un rapport sur la bonne application du principe de subsidiarité, et que l'examen de ce rapport donne lieu à un débat public.

---

<sup>789</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 337, 21/12/1992, p. 116.

En somme, la communication de la Commission du 27 octobre et la résolution du Parlement du 18 novembre estiment l'une et l'autre nécessaire de fixer les conditions d'application du principe de subsidiarité par le biais d'un « accord institutionnel » – cette formule leur fournissant un droit de veto. L'une et l'autre rejettent tout contrôle spécifique du Conseil quant au respect de ce principe – ce respect étant censé reposer sur l'autodiscipline de la Commission.

#### 4.9. LA DEUXIÈME CONFÉRENCE INTERINSTITUTIONNELLE DU 26 NOVEMBRE 1992

Conformément aux accords négociés entre les trois institutions, une deuxième conférence interinstitutionnelle est organisée par le Parlement, le 26 novembre, à Bruxelles. Le compte-rendu analytique des débats témoigne de la présence des trois présidents des institutions, de quatre représentants pour le Conseil, de trois représentants permanents et de huit parlementaires européens<sup>790</sup>.

Pour la première fois, la question de la transparence est incluse « à l'agenda politique » communautaire et discutée en profondeur.

##### 4.9.1. POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN

Au début de la réunion, Egon A. Klepsch, président du Parlement (allemand, Parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien)), présente deux documents qu'il considère comme indissociables :

- un projet d'accord sur la question de la subsidiarité,
- un projet de déclaration solennelle sur la transparence et la démocratie.

On constate ici que l'objet principal des négociations demeure la subsidiarité. Transparence et démocratie, bien qu'associées, ne font l'objet que d'une déclaration solennelle et restent ainsi, au sens propre comme au sens figuré, « au niveau de la rhétorique ».

Le Parlement, par la voix de Klaus Hänsch (allemand, vice-président du Groupe socialiste et futur successeur d'Egon A. Klepsch), souligne l'intérêt d'un renforcement de sa coopération avec les parlements nationaux – l'institution parlementaire y voyant le moyen de donner « un sens réel au concept de citoyenneté de l'Union ». Par ailleurs, le Parlement demande :

- la simplification du vocabulaire utilisé par le jargon communautaire,
- la simplification du « système comitologie » afin de réduire l'opacité du processus décisionnel,

---

<sup>790</sup> CONFÉRENCE INTERINSTITUTIONNELLE. *Compte-rendu analytique des débats*. PE 202.943. Bruxelles, 26/11/1992. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE3 AP RP/INST.1979 A3-0356/93 0080).

- que le Conseil refuse l'adoption de tout texte préalablement rejeté par le Parlement.

#### 4.9.2. POSITION DE LA COMMISSION

La Commission, représentée par Jacques Delors en personne, se concentre sur la subsidiarité, la comitologie et la multiplication des groupes de travail au sein du Conseil. Le président de la Commission souligne, et c'est un point intéressant, que plusieurs propositions de l'exécutif communautaire sur ces questions « ont été considérées par le Parlement européen comme *dangereuses*, notamment en ce qui concerne les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et les relations entre le Conseil et les gouvernements nationaux »<sup>791</sup>.

#### 4.9.3. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil persiste à repousser la définition des modalités d'application du principe de subsidiarité lors du prochain Conseil européen d'Édimbourg.

Cependant, le Conseil formule des propositions surprenantes et concernant directement certains aspects de son propre fonctionnement :

- l'accès du public au Conseil,
- une meilleure information sur les activités du Conseil,
- une simplification et une consolidation de la législation communautaire.

En effet, il s'agit des trois axes que le Conseil d'Édimbourg va détailler à l'annexe 3 de ses conclusions. Par ailleurs, le président en exercice du Conseil ne manque pas de souligner qu'« il existe un accord général pour que l'information sur la communauté soit faite dans des termes simples et accessibles aux citoyens, et non dans un jargon communautaire utilisant des acronymes incompréhensibles. »

Les parlementaires relèvent à l'occasion de cette deuxième conférence interinstitutionnelle une certaine discordance entre un texte consacré à la subsidiarité récemment élaboré par le COREPER (Comité des représentants permanents), le document présenté par le Parlement et les interventions de certaines délégations nationales qui prennent leurs distances avec le premier et rejoignent le second.

##### 4.9.3.1. Position de Tristan Garel-Jones

La position du président en exercice du Conseil, le conservateur Tristan Garel-Jones, concernant la transparence s'avère des plus étonnantes. Il rappelle que cet aspect a déjà été examiné lors du Conseil européen de Birmingham, souligne « à quel point les citoyens européens sont préoccupés par cette question », et affirme qu'une solution à cette question « pourrait montrer

---

<sup>791</sup> *Ibid.*, p. 9.

que la Communauté européenne est en mesure de répondre aux préoccupations des citoyens européens, ce qui devrait être de nature à aider les Danois dans le réexamen de leur position sur le Traité de Maastricht ».

Ces propos sont révélateurs des débats tenus à Birmingham et constituent une sorte de prologue au prochain Conseil européen d'Édimbourg. La transparence n'est pas une question « technique », mais un problème hautement politique : il s'agit en somme d'adresser une réponse politique au mécontentement exprimé par le citoyen européen. Le Conseil veut alors dessiner les grandes lignes d'un nouveau modèle de communication politique visant à rallier les eurosceptiques, et en tout premier lieu les Danois. Les chefs d'États et de gouvernements réunis à Birmingham avaient visiblement pris en considération l'acquis national du Danemark en matière de transparence, et notamment en matière d'accès aux documents administratifs.

La position de Tristan Garel-Jones est révélatrice de la profondeur des négociations de Birmingham. Il déclare que « cette amélioration ne doit pas être seulement un exercice de propagande et de façade mais doit être une contribution réelle pour réduire le déficit démocratique ».

Le secrétaire d'État n'esquive pas la question épineuse de l'accès du public aux débats du Conseil. Il ne s'agit pas de rendre publique chaque réunion du Conseil, mais d'envisager que certains débats soient ouverts : débats généraux d'orientation sur des propositions législatives importantes ou discussions sur le programme annuel de travail et sur les livres verts de la Commission.

#### **4.9.3.2. Position de Jacques F. Poos**

Jacques F. Poos, qui assume quelques mois auparavant la présidence luxembourgeoise, prend ses distances par rapport à certaines positions du Parlement (comme, par exemple, la « non adoption » par le Conseil d'un texte rejeté par le Parlement). Sa position est représentative de celle des États membres réticents à une ouverture accrue des processus décisionnels communautaires.

S'il ne s'oppose pas une meilleure publicité des décisions du Conseil, incluant la divulgation des votes des États membres, Jacques F. Poos est réservé quant à la tenue en public des délibérations du Conseil, dont pourrait découler trois conséquences néfastes :

- un « danger de surenchère » pouvant conduire à un report permanent des compromis nécessaires à la décision,
- une tendance à voir certains problèmes complexes traités en dehors des réunions du Conseil, à l'image de ce qui se pratique au Conseil de sécurité des Nations Unies,

- un risque de transfert de la prise de décision du Conseil vers un niveau inférieur (Comité monétaire ou COREPER).

En somme, Jacques F. Poos exprime une position bien ancrée au sein du Conseil, selon laquelle l'ouverture au public de ses réunions (1) nuirait à l'efficacité de son fonctionnement et (2) ne se traduirait pas par la transparence attendue par les Pays-Bas et le Danemark.

#### 4.10. LE CONSEIL EUROPÉEN D'ÉDIMBOURG (11-12 DÉCEMBRE 1992)

En application de la Déclaration n° 17 et des conclusions du Conseil européen de Birmingham, la Commission diffuse le 2 décembre 1992 une communication sur « une transparence accrue dans les travaux de la Commission » [document SEC(92) 2274]. Une copie de cette communication, préparée dans la perspective du Conseil européen d'Édimbourg, est également envoyée au Parlement.

Le Conseil européen se tient du 11 au 12 décembre 1992 et adopte une série de mesures particulières relatives à la transparence et réparties en trois thèmes :

- accès aux travaux du Conseil (ouverture des débats et publication des votes),
- information sur le rôle du Conseil et ses décisions,
- simplification et accès plus aisé à la législation communautaire.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration de Birmingham du 16 octobre 1992<sup>792</sup>.

Si le premier point des conclusions du Conseil se rapporte à l'état du processus de ratification, le deuxième concerne la subsidiarité et le troisième s'intitule « Ouverture et transparence ». On pourrait déduire de ce plan que le Conseil est confronté à deux problèmes :

- un problème à résoudre à court terme – à savoir, la ratification du Traité de Maastricht par le Danemark,
- un problème à résoudre à moyen terme – c'est-à-dire redonner confiance au citoyen européen, en définissant « des orientations pour mettre en œuvre le principe de subsidiarité et des mesures pour augmenter la transparence et l'ouverture dans le processus décisionnel de la Communauté ».

---

<sup>792</sup> CONSEIL EUROPÉEN D'ÉDIMBOURG. Conclusions de la présidence du Conseil européen d'Édimbourg. SN 456/92, Partie A. Bruxelles: Conseil des Communautés européennes, Décembre 1992, pp. 5 et 32-39. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm) (consulté le 30/11/2010). Les extraits sur la transparence sont également disponibles à l'adresse : [http://www.ena.lu/conclusions\\_conseil\\_europeen\\_edimbourg\\_extraits\\_transparence\\_11\\_12\\_decembre\\_1992-1-25319](http://www.ena.lu/conclusions_conseil_europeen_edimbourg_extraits_transparence_11_12_decembre_1992-1-25319) (consulté le 30/11/2010).

Pour la première fois, la question de la confiance du citoyen est considérée comme présentant des implications financières (partie 1, paragraphe 2) : « *Le Conseil européen a dégagé des solutions à un grand nombre de questions essentielles à l'accomplissement de progrès en Europe. Cela devrait permettre aux citoyens de reprendre confiance dans la construction européenne, ce qui contribuera au redressement de l'économie européenne* ».

Il convient de rappeler que l'Union est alors confrontée à une crise économique et que le Conseil européen d'Édimbourg résout non seulement la question danoise, mais aboutit *in extremis* à un compromis concernant le paquet Delors II.

En outre, le Conseil européen réitère sa déclaration de Birmingham, invitant la Commission à achever avant la fin 1993 « ses travaux découlant de la déclaration figurant dans le Traité de Maastricht relative à l'amélioration de l'accès à l'information dont elle et les autres institutions communautaires disposent »<sup>793</sup> : la Communauté décide donc enfin de définir et d'adopter une base réglementaire pour garantir la transparence de ses travaux. Cependant, les conclusions du Conseil européen concernant les réunions du Conseil se bornent à indiquer que « la décision concernant l'accès aux travaux du Conseil sera réexaminée à la fin de 1994 ».

La Commission, quant à elle, s'engage, à :

- présenter son programme de travail annuel dès octobre,
- faire participer les parlements nationaux au débat,
- coopérer plus étroitement avec le Conseil concernant le programme législatif annuel,
- procéder à des consultations plus larges avant de présenter des propositions (recours aux livres verts),
- publier ses documents dans toutes les langues officielles de la Communauté,
- accorder une plus grande priorité à la codification des textes législatifs.

#### **4.10.1. ANNEXE 3 DES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN**

Dans l'annexe 3 de ses conclusions, le Conseil européen énonce des mesures visant à instaurer une Communauté « plus ouverte » – mesures classées dans l'une des trois parties de cette annexe, chaque partie répondant à un objectif précis.

##### **4.10.1.1. Première partie**

La première partie de l'annexe 3 énumère les dispositions visant à rendre plus transparents les travaux du Conseil :

---

<sup>793</sup> *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, décembre 1992, p. 10, point I.5.

- instauration de débats « ouverts » sur le programme des travaux (« débats d'orientation ») de la présidence du Conseil et de la Commission (tant au sein du Conseil Affaires générales qu'au sein du Conseil ECOFIN) et sur les grandes initiatives d'intérêt communautaire ;
- le cas échéant, organisation de débats « préliminaires ouverts » au sein du Conseil (dans sa configuration appropriée) qui permettraient un pré-examen transparent des plus importantes propositions législatives de la Commission ;
- obligation de publication des résultats des votes « formels » du Conseil (y compris des explications des votes lorsque les délégations les demandent).

« L'accès du public » serait assuré par la diffusion télévisée des débats dans la salle de presse du bâtiment du Conseil.

#### **4.10.1.2. Deuxième partie**

La deuxième partie de l'annexe 3 concerne les activités d'information du Conseil<sup>794</sup>. Trois axes d'amélioration ont été identifiés :

- *Transparence des décisions du Conseil.* — Exposer en détail les conclusions du Conseil dans les communications à la presse ; assurer une meilleure information de base sur les décisions du Conseil (sous la forme de notes d'information élaborées par le Secrétariat général et rédigées en des termes faciles à comprendre) ; organiser de manière systématique, avant les sessions du Conseil, des *briefings* de presse animés par la présidence, assistée du Secrétariat général du Conseil ; publier les positions communes arrêtées par le Conseil ainsi que l'exposé des motifs qui les accompagnent ; faire en sorte que l'ensemble du matériel d'information soit rapidement disponible dans toutes les langues communautaires.
- *Davantage d'informations générales sur le rôle et sur les activités du Conseil.* — Publier en début d'année, sous la responsabilité du Secrétaire général, le rapport annuel ; accroître les activités du Conseil en matière d'information en général et renforcer notamment le Service de presse.
- *Coopération et transmission plus rapide du matériel.* — Stimuler l'action de l'actuel groupe d'information du Conseil et l'étendre aux autres institutions ; renforcer la coopération entre les États membres et les institutions communautaires dans le domaine de l'information ; utiliser les nouvelles technologies de communication (bases de

---

<sup>794</sup> SCHWAIGER Norbert, VALLS Raquel. *Interview de Norbert Schwaiger : la prise de décision dans le domaine communautaire.* Sanem : CVCE, 22/11/2006. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/interview\\_norbert\\_schwaiger\\_developpement\\_transparence\\_conseil\\_bruelles\\_novembre\\_2006-012500544.html](http://www.ena.lu/interview_norbert_schwaiger_developpement_transparence_conseil_bruelles_novembre_2006-012500544.html) (consulté le 30/10/2010).

données, courrier électronique pour rendre l'information disponible en dehors des lieux de session du Conseil).

En somme, le Conseil essaye de proposer un très large éventail de dispositions – qui vont de la simple orientation générale (comme le renforcement de la coopération dans le domaine de l'information ou l'utilisation des nouvelles technologies de communication) à la mesure d'application (comme l'organisation de visites pour les journalistes qui ne sont pas affectés en permanence à Bruxelles).

#### **4.10.1.3. Troisième partie**

La troisième partie de l'annexe 3 se rapporte au problème délicat de la simplification de la législation communautaire et aux mesures qui pourraient rendre l'accès à celle-ci plus aisé – à savoir :

- amélioration de la qualité rédactionnelle de la législation (clarification et simplification),
- simplification de l'accès à la législation communautaire *via* le perfectionnement de la base CELEX (base de données qui rassemble toute la législation et la jurisprudence communautaires) et du système qui la sous-tend et l'alimente,
- attention particulière accordée à la consolidation législative, tant officieuse (rôle de l'Office des publications officielles des Communautés européennes) qu'officielle (pour assurer une « nécessaire sécurité juridique »).

#### **4.10.2. PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ**

Concernant le principe de subsidiarité, abordé par les annexes 1 et 2 des conclusions, la déclaration d'Édimbourg reprend, pour l'essentiel, les thèses de la Commission. À ce jour, ce document, uniquement complété par l'accord interinstitutionnel de 1993, demeure le seul texte communautaire précisant officiellement les conditions d'application de ce principe.

La déclaration d'Édimbourg écarte toute forme de contrôle spécifique et neutralise ainsi le principe de subsidiarité : si ce principe est solennellement énoncé dans le Traité, son application est *de facto* abandonnée à la discrétion de ceux dont il est censé encadrer les pouvoirs. En l'absence de contrôle, il revient à la Commission de faire preuve de vigilance lors de l'élaboration de ses propositions. Dans l'annexe à la déclaration, l'exécutif européen affirme qu'il sera « plus sévère » et, afin de le prouver, il précise qu'il « a ainsi renoncé à proposer l'harmonisation des plaques d'immatriculation des automobiles et la réglementation des jeux de hasard ».



#### 4.11. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION (MAI-JUIN 1993)

Suite au Conseil européen d'Édimbourg, la Commission entreprend une étude comparative concernant les règles applicables à l'accès du public à l'information dans les États membres ainsi que dans certains pays tiers. Les résultats de ces recherches sont publiés dans la communication 93/C 156/05, intitulée « l'accès du public aux documents des institutions », adoptée le 5 mai 1993 et adressée au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social<sup>795</sup>.

La Commission suggère que le principe général de l'accès aux documents des institutions doit être retenu, sous réserve de certaines exceptions. Ainsi, l'exécutif européen soutient un accès plus étendu aux documents communautaires. Enfin, les autres institutions sont invitées à collaborer à cette nouvelle politique et la Commission propose qu'un accord interinstitutionnel vienne cimenter cette coopération.

Le 2 juin 1993, la Commission adopte la communication 93/C 166/04, intitulée « Transparence dans la Communauté »<sup>796</sup>. Dans l'annexe II de cette communication, l'exécutif européen propose un certain nombre de conditions minimales et de principes fondamentaux pour que soit mise en œuvre une véritable politique d'accès aux documents. Ces propositions, avancées comme base de discussion, pourraient être synthétisées ainsi :

- un usage étendu des livres blancs et des livres verts afin de « prendre le pouls » des différents groupes d'intérêts avant d'élaborer des propositions formelles de législation,
- inclusion des documents de travail de la Commission (les documents COM) chaque semaine dans le *Journal officiel* afin de rendre publiques les propositions de législation de la Commission,
- conversion des documents SEC (documents de travail internes du Secrétariat général de la Commission, non accessibles au public) aussi souvent que possible en documents COM,
- accès sur demande aux documents internes de la Commission, sauf lorsque la protection de la confidentialité et de l'intérêt général prime (ce qui constitue un retournement complet de la politique de la Commission en matière d'accès à ses documents),
- consolidation de la législation européenne par sujet,

---

<sup>795</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. L'accès du public aux documents des institutions : communication au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, COM/93/191FINAL, 05/05/1993. *Journal officiel des Communautés européennes*, 1993, n° C 156, 08/06/1993, p. 5.

<sup>796</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Communication au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social: La transparence dans la Communauté, COM/93/258FINAL, 02/06/1993. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 166, 17/06/1993, p. 4.

- amélioration de la base de données CELEX en termes de convivialité.

La plupart de ces propositions peuvent être mises en œuvre par la Commission elle-même. Cependant, l'instauration d'une transparence générale des processus décisionnels communautaires nécessite l'implication de l'ensemble des institutions européennes : la Commission invite donc le Conseil et le Parlement à adopter des dispositions similaires.

#### 4.12. LE CONSEIL EUROPÉEN DE COPENHAGUE (21-22 JUIN 1993)

Les circonstances du Conseil européen de Copenhague, les 21 et 22 juin 1993, sont bien différentes de celui d'Édimbourg : dans l'intervalle, le Traité de Maastricht a été ratifié par les Danois au cours d'un second référendum.

##### 4.12.1. DE NOUVELLES PRIORITÉS

Les priorités de ce nouveau Conseil, organisé sous la présidence du Danemark, ne sont plus les mêmes. Ainsi, le premier point des conclusions concerne la croissance et le chômage, le deuxième le Marché unique, le troisième les négociations du GATT, les suivants la question de l'élargissement et des relations avec les pays tiers.

Subsidiarité et transparence sont reléguées au point n° 15, dans un chapitre intitulé « Une communauté proche de ses citoyens » et qui concerne notamment l'institution d'un Médiateur<sup>797</sup>. Si le Conseil indique dans la partie liminaire de ses conclusions que « les lignes directrices énoncées lors des Conseils européens de Birmingham et d'Édimbourg concernant la démocratie, la subsidiarité et la transparence guideront la mise en œuvre du nouveau Traité dans le souci de rapprocher la Communauté de ses citoyens », force est de constater que la transparence n'est désormais plus une priorité.

##### 4.12.2. SUBSIDIARITÉ ET TRANSPARENCE

Concernant la subsidiarité, le Conseil constate « avec satisfaction » la considérable réduction du volume de législation communautaire ainsi que le recours à des consultations élargies, grâce aux livres verts de la Commission : « *Le Conseil européen a noté avec satisfaction que le Conseil et la Commission appliquent désormais les principes, les orientations et les procédures en matière de subsidiarité qui ont été décidés à Édimbourg et que ceux-ci font partie intégrante du processus décisionnel. Il espère que le Parlement européen sera bientôt en mesure de participer à cet effort* ».

On a alors l'impression que le problème de la subsidiarité est résolu.

---

<sup>797</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE COPENHAGUE. Conclusions de la présidence, Copenhague, 21-22 juin 1993. SN 180/93. Bruxelles : Conseil des Communautés européennes, 1993, pp. 10-15. Disponible à l'adresse : [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/72922.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/72922.pdf) (consulté le 30/10/2010).

Concernant la transparence, le Conseil prend acte de certaines mesures déjà prises en application des conclusions du Conseil européen d'Édimbourg et confirme « son engagement à poursuivre le processus de création d'une Communauté plus ouverte et plus transparente » : « Dans le domaine de l'accès du public à l'information, il a invité le Conseil et la Commission à poursuivre leurs travaux sur la base du principe selon lequel les citoyens doivent avoir accès sans aucune restriction à l'information. L'objectif devrait être que toutes les mesures nécessaires soient instaurées avant la fin de 1993 ».

En somme, bien que la motivation politique soit moindre, que les mesures énoncées soient désormais plus vagues, le Conseil européen de Copenhague confirme l'obligation d'établir, avant la fin 1993, une base réglementaire garantissant l'accès des citoyens aux informations, conservées non plus par les « institutions communautaires » en général, mais par le Conseil et la Commission.

#### 4.13. LA TROISIÈME CONFÉRENCE INTERINSTITUTIONNELLE DU 7 JUIN 1993

La troisième conférence interinstitutionnelle, organisée par le Conseil, se déroule à Luxembourg le 7 juin 1993, alors que le processus de ratification n'est pas encore totalement achevé<sup>798</sup>. Le 18 mai 1993, les Danois, lors d'un second référendum, se prononcent en faveur du Traité (57% pour, 43% contre). À Londres, le 21 mai, à l'issue d'un très long débat, la Chambre des Communes approuve le projet de Traité par 292 voix contre 112 – la ratification par le Royaume-Uni ayant lieu le 2 août 1993<sup>799</sup>.

Après plusieurs contacts politiques et techniques, il est décidé de consacrer le premier point des pourparlers à l'institution du Médiateur européen – institution prévue par le Traité de Maastricht.

##### 4.13.1. LE MÉDIATEUR EUROPÉEN

Lors de la conférence, on observe plusieurs divergences relatives, par exemple, à la coopération du Médiateur européen avec ses homologues nationaux, au serment que devrait prêter le Médiateur ou encore au budget qu'il convient de lui allouer. Cependant, les désaccords les plus fondamentaux concernent le délai de saisine du Médiateur et la transmission des informations « secrètes » ou « confidentielles » à ce dernier.

Le Parlement propose un délai de saisine de cinq ans : c'est un délai raisonnable, qui n'est pas trop court et empêche ainsi de limiter la marge de manœuvre du Médiateur. Ce délai s'aligne sur les statuts de la Cour de justice concernant sa saisine en matière de responsabilité

---

<sup>798</sup> CONFÉRENCE INTERINSTITUTIONNELLE. *Compte-rendu analytique des débats*. PE 205.271. Luxembourg, 07/06/1993. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE3 AP RP/INST.1979 A3-0356/93 0070).

<sup>799</sup> BEST Edward. « The United Kingdom and the Ratification of the Maastricht Treaty ». Dans LAURSEN Finn, VANHOONACKER Sophie (dir.). *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*. European Institute of Public Administration, Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1994, p. 263 et 272.

extracontractuelle et, en outre, il correspond à la durée de mandat des commissaires. Le Parlement insiste également pour employer le terme « secret » (tel que défini à l'article 214 du Traité CEE et dans le titre II, section III, du Traité Euratom) pour qualifier les documents dont les institutions peuvent refuser la transmission au Médiateur : selon les députés européens, le concept de « confidentialité » est une notion étrangère aux Traités, contrairement au concept de « secret » qui est juridiquement défini.

La Commission se montre « souple » concernant les définitions de « confidentialité » et de « secret ». Par contre, l'exécutif européen insiste pour que le délai de saisine auprès du Médiateur soit fixé à un an : ce délai revêt d'une importance cruciale pour la Commission, qui est l'institution susceptible d'être la plus sollicitée par le Médiateur. Au fil des négociations, la Commission manifesterait son accord pour un délai de trois ans.

Le Conseil est, quant à lui, catégorique concernant l'emploi du terme « confidentiel », en arguant que « chaque État membre doit pouvoir conserver des informations confidentielles » : il s'agit d'une incontestable « position commune » au sein du Conseil qui n'entend pas négocier sur ce point. Pour ce qui est du délai de saisine du Médiateur, le Conseil adopte une position de compromis et propose un délai de deux ans.

#### 4.13.2. ASPECTS INSTITUTIONNELS

Les discussions consacrées aux problèmes institutionnels s'avèrent décevantes et sont marquées par de vives oppositions entre le Conseil et le Parlement :

- Une querelle byzantine s'engage concernant la désignation de la conférence interinstitutionnelle : le Parlement privilégie le terme de « conférence » alors que le Conseil lui préfère « rencontre », la première dénomination étant en principe réservée à la révision des Traités.
- Le Parlement refuse que les questions de subsidiarité, de transparence et de démocratie soient dissociées. Le Conseil estime que les propositions avancées en la matière par le Parlement vont beaucoup trop loin et souhaite limiter les débats à la seule subsidiarité.

Si tous les participants à la conférence rappellent « [qu']il faut rendre la Communauté transparente pour convaincre les citoyens de [sa] nécessité et de [sa] valeur », la transparence fait cependant l'objet de discussions limitées :

- Le Parlement revient sur les questions soulevées dans le projet de déclaration solennelle du 26 novembre 1992 (définition d'un programme législatif annuel, simplification du système de comitologie, codification du droit communautaire, procédure électorale uniforme) et conteste une nouvelle fois le huis clos des réunions du Conseil.

- Le Conseil se félicite de la publicité des résultats de ses votes à la majorité qualifiée et se réfère aux conclusions du Conseil d'Édimbourg.
- La Commission constate que les conditions d'un accord ne sont pas réunies et se borne à énumérer les points d'achoppement : le renvoi à 1996 de la hiérarchisation des normes, la complexité des textes, la comitologie.

Cette conférence est un échec : elle ne parvient pas à un accord, chaque point de l'ordre du jour devenant l'occasion d'un nouveau bras-de-fer entre le Conseil et le Parlement.

#### 4.14. LA DÉCLARATION INTERINSTITUTIONNELLE SUR LA DÉMOCRATIE, LA TRANSPARENCE ET LA SUBSIDIARITÉ (OCTOBRE 1993)

Après le fiasco de la troisième conférence interinstitutionnelle, les trois institutions ne se réunissent plus pendant quelques mois. La Commission et le Parlement entreprennent séparément un certain nombre d'initiatives concernant la transparence de leurs activités respectives.

Ainsi, la Commission prépare deux communications, l'une sur « l'accès du public aux documents des institutions » (5 mai 1993<sup>800</sup>) et l'autre sur « la transparence dans la Communauté » (2 juin 1993<sup>801</sup>) – ces deux documents ayant été commandés lors des conseils européens de Birmingham et d'Édimbourg, en application de la Déclaration n° 17 annexée au Traité de Maastricht.

##### 4.14.1. DE NOUVELLES INITIATIVES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Lors de la séance du 15 septembre 1993, le Parlement, dans la droite ligne du Traité sur l'Union européenne, inclut dans son règlement interne une nouvelle disposition intitulée « Transparence du processus législatif : première lecture – stade de l'examen en commission ». Cet article stipule que « tout au long de la procédure législative, le Parlement et ses commissions demandent à avoir accès à tous les documents relatifs aux propositions de la Commission dans les mêmes conditions que le Conseil et ses groupes de travail »<sup>802</sup>. De prime abord, il peut sembler étrange que le Parlement prévoit, dans son propre règlement, une disposition qui engage deux autres institutions : il convient donc de rappeler que cet ajout survient dans le cadre de négociations tendues entre les trois principales instances européennes.

---

<sup>800</sup> COMMISSION EUROPEENNE. L'accès du public aux documents des institutions : communication au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, COM/93/191FINAL, Bruxelles, 05/05/1993, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 156, 08/06/1993.

<sup>801</sup> COMMISSION EUROPEENNE. La transparence dans la Communauté : communication au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, COM/93/258FINAL, Bruxelles, 02/06/1993, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 166, 17/06/1993.

<sup>802</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 268, 04/10/1993, p. 36.

Le 15 septembre 1993, lors de la révision de son règlement interne, le Parlement rend les réunions des commissions parlementaires publiques. Il abroge ainsi une disposition de 1953, jusqu'alors en vigueur, qui affirme que « les réunions de commissions ne sont pas publiques »<sup>803</sup>.

Le lendemain, dans sa résolution du 16 septembre 1993, le Parlement<sup>804</sup> « regrette que la Conférence interinstitutionnelle du 7 juin 1993 se soit terminée sans aucun accord à cause de l'indisponibilité du Conseil à trouver un compromis avec le Parlement européen sur le statut du Médiateur ainsi que sur le lien entre l'application du principe de subsidiarité et la transparence/démocratie dans la prise de décisions au niveau communautaire ». Le Parlement insiste « sur le besoin de parvenir à des progrès substantiels en matière de démocratie, de transparence et de subsidiarité afin d'accroître la légitimité de l'action communautaire et de combattre l'opacité qui éloigne le citoyen des institutions de l'Union ». À ce propos, cette résolution demande que le Conseil statue et délibère « en séance publique » lorsqu'il agit en tant que législateur. Il affirme enfin que le Médiateur a le droit de prendre connaissance des documents confidentiels conservés par les instances européennes.

Une nouvelle conférence interinstitutionnelle est organisée le 25 octobre 1993 et de nouveaux accords sont signés. Le 17 novembre 1993, le Parlement adopte une résolution à laquelle les documents suivants sont annexés :

- une déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité – où les trois institutions réaffirment leur attachement vis-à-vis de la transparence, le Conseil et la Commission énumérant une série de mesures à prendre ou déjà prises,
- un projet d'accord interinstitutionnel concernant les procédures de mise en œuvre du principe de subsidiarité,
- un projet de décision du Parlement concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur,
- un commentaire sur la phase antérieure à l'adoption de la position commune par le Conseil, dans le cadre de la procédure de l'article 189B,
- des modalités définissant le déroulement des travaux du comité de conciliation prévu par l'article 189B,

---

<sup>803</sup> COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER. Règlement de l'Assemblée Commune. [s.l.]: mars 1953, chapitre VIII : « Groupes et commissions », article 36 (7) : « Procédure en Commission ». Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/reglement\\_assemblee\\_commune\\_1952\\_1953-1-4577](http://www.ena.lu/reglement_assemblee_commune_1952_1953-1-4577) (consulté le 30/11/2010).

<sup>804</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur les accords interinstitutionnels. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 268, 04/10/1993, p. 165.

- une déclaration de la délégation du Parlement relative à la démocratie, la transparence et la subsidiarité.

Le Parlement réclame une transparence totale de la procédure législative et l'adoption par vote public de toutes les dispositions législatives, condition *sine qua non* de l'essence démocratique de l'Union européenne. Le Parlement déplore d'ailleurs « la limite fixée par le Conseil à la notion de la transparence et démocratie qui, selon l'article 138C du Traité CE, doit également pouvoir s'exercer au travers des commissions temporaires d'enquête dont la carence du Conseil empêche la mise en place ». Le Parlement en appelle directement au Conseil dans une déclaration de sa délégation : « *La délégation du Parlement européen, tout en reconnaissant que le Conseil, pour la première fois, a effectué une modeste avancée sur le chemin de la démocratie et de la transparence, considère que les engagements auxquels le Conseil a souscrit ne représentent qu'une première étape minimale vers une Union européenne pleinement démocratique et transparente que les citoyens appellent. [...] Le Parlement européen attend que le Conseil honore ses propres déclarations adoptées à Birmingham et Édimbourg et prenne avec un caractère d'urgence, les mesures nécessaires pour que ses méthodes de travail reflètent une transparence et une démocratie authentiques dans l'Union* ».

Le message envoyé au Conseil est clair et la bataille interinstitutionnelle est encore loin d'être terminée.

#### 4.15. LE PREMIER CADRE JURIDIQUE : LE CODE DE CONDUITE DE 1993

Le 6 décembre 1993, le Conseil et la Commission adoptent le Code de conduite qui détaille les modalités d'accès du public à leurs documents. Ils s'engagent à le mettre en œuvre, par le biais de dispositions réglementaires particulières, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Les mois précédents, la conception et la rédaction du Code semblent avoir achoppé sur la formulation de l'article 4.1. Un rapport du COREPER adressé au Conseil Affaires générales le 8 novembre 1993 précise que la difficulté rencontrée concernait le choix entre « peuvent refuser » et « doivent refuser » (l'accès aux documents) : « *Certain delegations take the view that the communication of documents covered by the exception rules should remain possible, conditional on an explicit decision of the institution concerned ("may refuse"). Others consider that once a document concerns one of these exceptions the institution should be obliged to refuse its communication ("shall refuse")* »<sup>805</sup>.

---

<sup>805</sup> EUROPEAN COUNCIL. « Public Access to Documents of the Council and the Commission ». Document adressé par le COREPER au Conseil Affaires générales le 8 novembre. Réf. 9678/1/93 REV 1, RESTREINT, 04/11/93. EUROPEAN COUNCIL. « Non-paper from the Presidency » [Compromise Proposal from the Presidency], SN 4969/93, 10/11/93. Cité par : BUNYAN Tony. « Secrecy and Openness in the European Union: the Ongoing Struggle for Freedom of Information ». Dans *Secrecy and Openness in the European Union: the*

La présidence belge lève la difficulté en proposant une formulation de compromis le 10 novembre 1993 (« lorsque sa divulgation pourrait porter atteinte... ») qui est finalement adoptée.

Il convient de signaler que, lors du Conseil Affaires générales des 6 et 7 décembre 1993 à l'occasion duquel le Code est adopté, les Pays-Bas votent contre, de même que le Danemark qui diffuse la déclaration suivante le 20 décembre : « *Denmark regrets that it has not been possible to reach agreement on better conditions for public access to Council and Commission documents. Denmark wishes that the efforts to strengthen the rules on public access to documents continue. Accordingly, Denmark reserves its right to raise the matter again in connection with the preparations for the intergovernmental conference to be held in 1996* »<sup>806</sup>.

Le 6 décembre, le Conseil adopte également la décision 93/662, « portant adoption de son règlement intérieur ». Cette décision, en vigueur dès le lendemain, comporte un article (n° 22) stipulant que « les modalités selon lesquelles le public a accès aux documents du Conseil dont la divulgation n'a pas de conséquences graves ou préjudiciables sont arrêtées par celui-ci ».

Ensuite, le Conseil se fonde sur cette première décision, ainsi que sur l'article 151, paragraphe 3, du Traité CE (qui l'habilite à arrêter son règlement intérieur), pour adopter la décision 93/731 – permettant d'assurer l'application des modalités du Code de conduite. Conformément à son article 10, cette nouvelle décision entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994 : elle n'apporte que quelques modifications aux principes énoncés par le Code et, selon son article 8, s'applique sans préjudice aux dispositions régissant la protection des informations classifiées.

De son côté, la Commission adopte, le 8 février 1994, en se fondant sur l'article 162 du Traité CE, la décision 94/90/CECA, CE, Euratom, « relative à l'accès du public aux documents de la Commission »<sup>807</sup>. L'article premier « adopte formellement » le Code de conduite qui est annexé à la décision.

Le 22 avril 1994, le Parlement, dans sa résolution sur la transparence dans la Communauté, déclare que « l'accès du public à la documentation est réglementé de façon satisfaisante »<sup>808</sup>.

---

*Ongoing Struggle for Freedom of Information*. Disponible sur le site : <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/> (consulté le 30/10/2010).

<sup>806</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Secrétariat général. Press Release 11394/93 (Press 250), 1725<sup>th</sup> meeting of the General Affairs Council. Brussels, 20/12/1993, p. 8. Disponible à l'adresse : [http://aei.pitt.edu/4204/01/000403\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/4204/01/000403_2.pdf).

<sup>807</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. 94/90/CECA, CE, Euratom : décision de la Commission, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 46, 18/02/1994, pp. 58-61.

<sup>808</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur la transparence dans la Communauté. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 128, 09/05/1994, p. 475.



## 5. L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

Un mois après les élections européennes de 1989, l'Autriche dépose sa candidature à l'adhésion à la Communauté européenne (17 juillet 1989). Elle est suivie par la Suède (1<sup>er</sup> juillet 1990), la Finlande (18 mars 1992) et la Norvège (25 novembre 1992). Les négociations d'adhésion avec les quatre pays candidats débutent en février 1993 et se concluent le 30 mars 1994. Le 4 mai 1994, le Parlement européen donne, à une très large majorité, son avis conforme pour l'adhésion de ces quatre États à l'Union européenne. Les 24 et 25 juin 1994, ces derniers signent le Traité d'adhésion lors du Conseil européen de Corfou. Après que la Norvège eût rejeté par référendum la ratification de ce Traité en novembre 1994, l'Autriche, la Suède et la Finlande intègrent l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

L'adhésion de la Suède et de la Finlande relance le débat sur l'accès aux documents communautaires. En effet, ces deux pays :

- fournissent des exemples concrets de mise en œuvre d'une transparence administrative poussée,
- renforcent au sein du Conseil le front constitué par les Pays-Bas et le Danemark,
- posent la question de la compatibilité de leurs acquis nationaux respectifs avec la pratique communautaire.

La Conférence intergouvernementale de 1996 voit l'affrontement des positions divergentes des États membres en matière de transparence.

Bien avant, le Code de conduite, a fourni la base juridique nécessaire pour son application effective. L'application de ce nouveau cadre réglementaire voit déjà s'exprimer les avis hétérogènes des États membres.

En résumé, dans les années 1990, le Parlement européen trouve les alliés nécessaires pour mener à terme son action : de nouveaux États membres dotés d'une longue tradition de transparence administrative et décidés à influencer le Conseil, un Médiateur (finlandais) motivé et une base juridique solide (qui permet au citoyen de fonder ses demandes et ses recours auprès de la Cour de justice et du Médiateur).



# CHAPITRE 6. LE CODE DE CONDUITE DE 1993 : LE PREMIER CADRE JURIDIQUE ET SA MISE EN APPLICATION

Comme nous l'avons expliqué plus haut, après la ratification du Traité de Maastricht par tous les États membres à l'automne 1993, la transparence du processus décisionnel ne constitue plus une des priorités de l'Union et disparaît progressivement de l'ordre du jour des sommets européens. Cependant, l'adoption du Code de conduite vient finalement couronner la réflexion menée lors des derniers conseils européens (Birmingham, Édimbourg et Copenhague).

Ce sixième chapitre s'attache à décrire les caractéristiques et les limites de ce nouvel instrument et de ses décisions d'application. Il présente ensuite la jurisprudence établie par la Cour de justice et le Tribunal de première instance (TPI) concernant l'application effective du Code de conduite. Cette jurisprudence reconnaît un « principe général » d'accès aux documents dans l'ordre juridique communautaire, limite la portée des exceptions à ce principe, et fixe certains aspects de la procédure, tels que la possibilité d'un accès partiel à un document ou l'obligation de justifier précisément tout refus d'accès.

Le présent chapitre présente également les deux camps qui s'opposent pendant la période d'application du Code, de son adoption (le 6 décembre 1993) à celle du règlement (CE) n° 1049/2001 en mai 2001. D'une part, le Conseil et la Commission essayent, à plusieurs reprises, de réduire substantiellement la portée du Code. Ces deux institutions sont soutenues par plusieurs États membres défendant leurs intérêts nationaux<sup>809</sup>. D'autre part, le Parlement, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Finlande, le Médiateur européen et plusieurs activistes font avancer la cause de la transparence et parviennent à élargir et clarifier le droit d'accès aux documents communautaires.

## 1. CARACTÉRISTIQUES ET LIMITES DU CODE DE CONDUITE

Le Code de conduite définit les règles régissant le traitement des demandes de documents adressées au Conseil et à la Commission ainsi que les éventuels motifs de refus<sup>810</sup>. C'est un texte particulièrement succinct (826 mots), cette caractéristique pouvant s'expliquer par la

---

<sup>809</sup> BIGNAMI Francesca. « Creating European Rights: National Values and Supranational Interests ». *The Columbia Journal of European Law*, vol. 11, n° 2, 2005, pp. 301-311. Disponible à l'adresse : [http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty_scholarship) (consulté le 30/10/2010).

<sup>810</sup> CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. 93/730/CE: Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 340 du 31/12/1993, pp. 41-42.

nécessité de définir rapidement (avant la fin de l'année 1993) le cadre réglementaire requis par la Déclaration n° 17 annexée au Traité de Maastricht.

Chacune des deux institutions concernées met en œuvre ces règles par le biais de dispositions réglementaires spécifiques :

- la décision 93/731/CE du Conseil<sup>811</sup>,
- la décision 94/90/CECA, CE, Euratom de la Commission<sup>812</sup>.

## 1.1. CARACTÉRISTIQUES

### 1.1.1. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le Code défend le principe général du « plus large accès possible [du public] aux documents détenus par la Commission et le Conseil ». Il réaffirme ainsi « le principe d'un accès aussi large que possible des citoyens à l'information » posé par les conclusions du Conseil européen de Copenhague – conclusions qui invitaient le Conseil et la Commission « à adopter rapidement les mesures nécessaires pour traduire ce principe dans la réalité ».

Le terme « document » renvoie à « tout écrit, quel que soit son support, contenant des données existantes, détenu par la Commission ou le Conseil ».

Toute personne peut demander, par écrit, l'accès à un document (« demande initiale »). L'institution sollicitée doit fournir une réponse écrite dans le mois qui suit<sup>813</sup>. Si celle-ci est positive, le demandeur peut consulter le document sur place ou en obtenir une copie. Le Conseil perçoit une redevance fixe. La Commission réclame éventuellement le paiement d'une « redevance de 10 écus plus 0,036 écu par feuille [...] pour la délivrance d'un document sur support papier excédant trente feuilles »<sup>814</sup> (données 1996).

---

<sup>811</sup> CONSEIL. 93/731/CE : Décision du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 340, 31/12/1993, pp. 43-44.

<sup>812</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. 94/90/CECA, CE, Euratom : décision de la Commission, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 46, 18/02/1994, pp. 58-61.

<sup>813</sup> Suivant la modification de la décision 93/731/CE en 1996, le délai de réponse suivant la demande initiale et les demandes confirmatives transmises peut être, à titre exceptionnel, prolongé d'un mois. CONSEIL. 96/705/CE, CECA, Euratom : Décision du Conseil du 6 décembre 1996 modifiant la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 325, 14/12/1996, p. 19.

<sup>814</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. 96/567/CE, CECA, Euratom : Décision de la Commission du 19 septembre 1996 modifiant la décision 94/90/CECA, CEE, Euratom relative à l'accès du public aux documents de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 247, 28/09/1996, p. 45.

CONSEIL, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Décision du Secrétaire Général du Conseil du 27 février 1996 relative aux redevances dans le cadre d'accès du public aux documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 74, 14/03/1996, p. 3.

### 1.1.2. EN CAS DE REJET DE LA DEMANDE INITIALE

En cas de rejet de sa demande initiale, le demandeur dispose d'un délai d'un mois pour formuler une demande confirmative et demander à l'institution de réviser sa décision « faute de quoi il sera considéré comme ayant renoncé à sa demande initiale ». Si la demande confirmative est également repoussée, le rejet doit :

- être notifié par écrit et dans le mois suivant l'introduction de la demande confirmative,
- être dûment motivé,
- indiquer les voies de recours qui s'offrent au demandeur – « à savoir les recours juridictionnels et la plainte auprès du Médiateur, dans les conditions prévues respectivement aux articles 173 et 138 E du Traité instituant la Communauté européenne » (articles 195 et 230 du TCE actuel).

Le Code de conduite énumère les motifs susceptibles d'être invoqués par le Conseil et la Commission pour écarter une demande d'accès :

---

*« Les institutions refusent l'accès à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte à :*

*— la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête),*

*— la protection de l'individu et de la vie privée,*

*— la protection du secret en matière commerciale et industrielle,*

*— la protection des intérêts financiers de la Communauté,*

*— la protection de la confidentialité demandée par la personne physique ou morale qui a fourni l'information ou requise par la législation de l'État membre qui a fourni l'information.*

---

---

*Elles peuvent aussi le refuser pour assurer la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations ».*

---

### 1.1.3. COMMUNICATION DE LA COMMISSION DU 4 MARS 1994

Le 4 mars 1994, la Commission adopte une communication sur l'amélioration de l'accès aux documents<sup>815</sup> précisant les modalités de mise en œuvre de la décision 94/90.

Il ressort que « toute personne peut [...] demander à avoir accès à n'importe quel document de la Commission non publié, y compris les documents préparatoires et autre matériel explicatif ».

Concernant les exceptions prévues par le Code de conduite, la communication affirme que « la Commission peut considérer que l'accès à un document doit être refusé parce que sa divulgation pourrait porter atteinte à des intérêts publics et privés ou au bon fonctionnement de l'institution ». Sur ce point, la communication introduit le principe de l'examen *au cas par cas* en soulignant que « rien n'est automatique en ce qui concerne les exceptions, et chaque demande d'accès à un document sera examinée suivant ses propres mérites ».

## 1.2. LIMITES

Le Code de conduite de 1993 pose implicitement ou explicitement certaines limites au principe du « plus large accès possible aux documents » de la Commission et du Conseil.

### 1.2.1. EXCLUSION DES AUTRES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Le Code ne s'applique qu'au Conseil et à la Commission et exclut *de facto* les autres composantes de la structure « complexe et morcelée » (« *complex and fractured* ») de la gouvernance européenne<sup>816</sup> : outre le Parlement européen, citons la Cour de justice et la Cour des comptes, les organes consultatifs (Comité des régions et Comité économique et social), les organes financiers (Banque centrale européenne, Banque européenne d'investissement) et les agences européennes<sup>817</sup>. Pourtant, dans les législations des États membres, les équivalents nationaux de ces structures sont généralement sujets aux dispositions relevant du droit de l'information<sup>818</sup>.

---

<sup>815</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Communication 94/C 67/03 sur l'amélioration de l'accès aux documents. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 67, 04/03/1994, p. 5.

<sup>816</sup> CURTIN Deirdre. « Transparency and Political Participation in EU Governance ». *Cultural Values*, octobre 1999, pp. 445-472.

<sup>817</sup> Deirdre Curtin les appelle des organisations « satellites ». Cité par : ROBERTS Alasdair. « Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union ». *European Public Law*, vol. 8, n° 2, juin 2002, p. 261.

<sup>818</sup> ROBERTS Alasdair. « Supranational Governance and the Right to Information: Lessons from Experience in the EU ». Dans UNIVERSITY OF PITTSBURGH GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS. *Colloquium of the Transatlantic Consortium for Public Policy Analysis and Education, University of Pittsburgh*, 22/09/2001, pp. 8-9. Disponible à l'adresse :

Cependant, le Médiateur – qui a le droit d'examiner les allégations de mauvaise administration portées à l'encontre des institutions européennes – lève cette limite. En 1996, ce dernier rend publiques les conclusions de son enquête « d'initiative » menée auprès de quinze institutions et organes communautaires (Conseil et Commission exclus), enquête réclamant « des informations sur leur situation concernant l'accès du public aux documents, et notamment s'ils avaient adopté une réglementation générale facilement accessible au public ou des directives internes au personnel concernant l'accès du public et la confidentialité »<sup>819</sup>.

Lors de son enquête, le Médiateur relève qu'un seul organe (l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur) a déjà adopté des règles en matière d'accès aux documents. Compte tenu (1) de la jurisprudence de la Cour de justice et (2) de l'engagement de l'Union européenne en matière de transparence, le Médiateur considère « que le fait de s'abstenir d'adopter et de ne pas rendre aisément accessibles au public les règles régissant l'accès du public aux documents pouvait constituer un cas de mauvaise administration » et soumet des projets de recommandations aux quatorze institutions et organes concernés.

Lors de la publication de son rapport spécial (1998), le Médiateur constate que « treize [organes et institutions] ont [...] adopté des règles régissant l'accès du public à leurs documents », règles adoptées pour la plupart entre avril et juillet 1997. La Cour de justice est alors la seule exception : dans un courrier en date du 21 octobre 1997, la Cour informe le Médiateur que la question de l'accès aux documents judiciaires est examinée par sa commission du règlement, sans plus de précisions quant à l'échéance fixée pour cet examen<sup>820</sup>.

### 1.2.2. EXCLUSION DES DOCUMENTS NON « TEXTUELS » ET DES COMPILATIONS

Le Code de conduite décrit un document comme « tout écrit, quel que soit son support, contenant des données existantes, détenu par la Commission ou le Conseil » : *de facto*, le Code ne s'applique qu'aux documents textuels et exclut ainsi les documents audiovisuels (par exemple, les enregistrements sonores et les captations vidéo des réunions des deux institutions).

De même, le Code de conduite permet au Conseil et à la Commission de limiter leurs travaux de recherche et de repérage aux *documents*, et non pas aux *informations* (ou compilations d'informations). Ce même Code fait pourtant référence aux « données existantes » et suggère

---

<http://www.spea.indiana.edu/tac/colloquia/2001/pdf/roberts%20paper.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>819</sup> Voir chapitre 6, titre « 4.3.3.2. Rapport d'initiative de 1996 », p. en page 337 de cette thèse.

<sup>820</sup> Voir chapitre 5, p. 253 de cette thèse. MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). Strasbourg, 15 décembre 1997. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 44, 10/02/1998, pp. 9-14. Disponible à l'adresse :

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/378/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010). UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN COMMUNITIES. *Sixteenth Report, Public Access to Documents, Session 1999-2000*, 25/07/2000, § 22. Disponible à l'adresse : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldecom/102/10201.htm> (consulté le 30/10/2010).

ainsi qu'un demandeur peut vouloir prendre connaissance d'une simple donnée, à savoir d'une unité d'information plus fine qu'un document. Cette référence préfigure l'arrêt *Hautala* qui autorise l'accès « partiel » aux documents du Conseil, alors que ce dernier estime que « le principe d'accès aux documents ne s'applique qu'aux documents en tant que tels et non aux éléments d'information qui s'y trouvent ».

### 1.2.3. EXCLUSION DES DOCUMENTS CONSERVÉS PAR LE CONSEIL ET LA COMMISSION MAIS PRODUITS PAR D'AUTRES INSTITUTIONS

L'article 2(2) de la décision du Conseil 93/731 stipule que : « Lorsque le document demandé a pour auteur une personne physique ou morale, un État membre, une autre institution ou organe communautaire ou tout autre organisme national ou international, la demande ne doit pas être adressée au Conseil, mais directement à l'auteur du document ».

La principale limite du Code de conduite réside par conséquent dans l'exclusion des documents émanant de tierces personnes (personne physique ou morale, État membre, autre institution ou organe communautaire, organisme national ou international). Ainsi, selon les dispositions du Code, le Conseil et la Commission ne peuvent autoriser l'accès aux documents « dont la divulgation pourrait porter atteinte à [...] la protection de la confidentialité demandée par la personne physique ou morale qui a fourni l'information ou requise par la législation de l'État membre qui a fourni l'information ».

En vertu de la « règle de l'auteur », c'est la personne ayant produit un document qui est seule juge pour en autoriser l'accès<sup>821</sup>. Une telle disposition permet de préserver les relations avec les États membres – dont les législations en matière de transparence sont relativement hétérogènes – et avec les alliés de l'OTAN. Pour cette organisation, le « principe of originator control » est fondamental<sup>822</sup>. Ce principe apparaît également dans le droit anglo-saxon, par exemple à la section 27.3 du *Freedom of Information Act* britannique de 2000<sup>823</sup> ainsi que dans une disposition

---

<sup>821</sup> Articles 2 et 4 de la décision 93/731/EC et les dispositions respectives de la décision 94/90/ECSC, EC, Euratom.

<sup>822</sup> OTAN. *Security within the North Atlantic Treaty Organization*. Note du Secrétaire général, réf. C-M(55)15(Final), Bruxelles, 31/07/1964, enc. « C », sec. V. *Accord sur la sécurité des informations entre les Parties au Traité de l'Atlantique Nord, et Annexes I, II et III*. Bruxelles, 06/03/1997. ROBERTS Alasdair. « NATO, Secrecy, and the Right to Information ». *East European Constitutional Review*, vol. 11.4 et 12.1, automne 2002-hiver 2003, pp. 89 et 91-92. Disponible à l'adresse :

[http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol11\\_12num4\\_1/vol11\\_12num4\\_1.pdf](http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol11_12num4_1/vol11_12num4_1.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>823</sup> « ... any information obtained from a State, organisation or court is confidential at any time while the terms on which it was obtained require it to be held in confidence or while the circumstances in which it was obtained make it reasonable for the State, organisation or court to expect that it will be so held ». UNITED KINGDOM. *Freedom of Information Act*, 30/11/2000. Disponible à l'adresse :

[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000036\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000036_en_1) (consulté le 30/10/2010).

Concernant la position du gouvernement britannique : UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. *Hansard Parliamentary Debates*, vol. 619, part 166. London : 14/11/2000, Col. 134-158. Disponible à l'adresse :

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199900/ldhansrd/vo001114/index/01114-x.htm> (consulté le 30/10/2010).

Concernant les arguments des activistes qui œuvraient contre ces restrictions : THE CAMPAIGN FOR FREEDOM OF INFORMATION. *It's not too late to improve the Freedom of Information Bill* (Briefing for MPs for



écossaise de même nature<sup>824</sup>. En 2002, le gouvernement canadien empêche que ce principe, inclus dans l'*Access to Information Act* de 1982, ne soit vidé de sa substance : il souligne que son altération « set Canada apart from its key allies »<sup>825</sup>. Il est révélateur que ce même gouvernement, suite aux attaques du 11 septembre 2001, restreigne, en décembre 2001, l'accès à l'information dans son *Anti-Terrorism Act* en affirmant que « our allies [...] will not provide us with information [...] unless we can provide them with a guarantee of confidentiality »<sup>826</sup>.

En somme, les dispositions du Code de conduite, censées favoriser un « large » accès aux documents, ne s'appliquent qu'à ceux *détenus et établis* par l'autorité à qui la demande est adressée (Conseil ou Commission). Il convient cependant de relativiser cette restriction, le Code permettant de consulter pléthore de documents internes établis par la Commission, notamment des documents préparatoires (projets de réglementations), des rapports d'activité et des documents explicatifs (*memoranda*, études)<sup>827</sup>. De même, le Code permet l'accès à nombre de documents émanant du Conseil comme, par exemple, certaines notes du Secrétariat général et de la Présidence, ou certains comptes-rendus analytiques.

L'article 2(2) reste cependant controversé.

- Il contrevient, par exemple, à l'approche archivistique qui envisage l'accès à des *fonds d'archives*. Or un fonds d'archives est un « ensemble de documents, quels que soient leur type et leur support, *créé ou reçu* de manière organique et utilisé par une personne physique ou morale, dans l'exercice de ses activités »<sup>828</sup> – la loi française du 3 janvier 1979 propose une définition tout à fait similaire.
- Il enfreint également le principe de transparence, comme le relève George Gerapetritis, lors d'une réunion organisée par le Conseil de l'Europe : « *Ce procédé met*

---

the Report Stage Debate on the Freedom of Information Bill) [ressource électronique]. London : Campaign for Freedom of Information, 03/04/2000. Disponible à l'adresse : <http://www.cfoi.org.uk/improve.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>824</sup> SCOTLAND. SCOTTISH PARLIAMENT. *Freedom of Information Act*, 2002, §32.2. Scottish Executive. Concordat between the Scottish Ministers and the Secretary for Defence. Édimbourg : Scottish Executive, juillet 2000. Disponible à l'adresse : <http://www.hms0.gov.uk/legislation/scotland/acts2002/20020013.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>825</sup> CANADA. ACCESS TO INFORMATION REVIEW TASK FORCE. *Access to Information: Making it Work for Canadians*. [Ottawa] : Treasury Board Secretariat, June 2002, p. 51. Disponible à l'adresse : <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection/BT22-83-2002E.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>826</sup> McLELLAN Anne [Minister of Justice and Attorney General of Canada]. Dans CANADA. PARLIAMENT. HOUSE OF COMMONS. *Parliamentary Debates*. 37<sup>th</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, 17/10/2001, Edited Hansard, n° 096, 1439. Disponible à l'adresse : <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?pub=hansard&mee=96&parl=37&ses=1&language=E> (consulté le 30/10/2010).

<sup>827</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Accès aux documents de la Commission : guide du citoyen*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

<sup>828</sup> CONSEIL INTERNATIONAL DES ARCHIVES. *ISAD(G) : norme générale et internationale de description archivistique : adoptée par le Comité sur les normes de description, Stockholm, Suède, 19-22 septembre 2000*. 2<sup>e</sup> éd. Ottawa, 2000. Disponible à l'adresse : [http://www.ica.org/sites/default/files/isad\\_g\\_2f.pdf](http://www.ica.org/sites/default/files/isad_g_2f.pdf) (consulté le 30/10/2010).

*indubitablement à mal l'objectif de transparence de l'activité communautaire dès lors que des documents qui ont pu jouer un rôle primordial pour l'adoption d'une décision restent hors de portée des individus ou personnes morales concernées »<sup>829</sup>.*

### 1.2.3.1. Position de la Chambre des Communes

Le *Select Committee on European Legislation* (Chambre des Communes) affirme que le simple fait qu'un document soit produit par une entité extérieure au Secrétariat général du Conseil ne doit pas constituer un motif pour en refuser l'accès, surtout si l'objet même du document en question est d'influencer le Conseil agissant en sa qualité de législateur<sup>830</sup>. Ce principe est applicable aux autres institutions, même agissant en d'autres qualités.

Les raisons « impérieuses » pour préserver la confidentialité d'un document émanant d'un tiers sont, selon cette commission, la protection du secret commercial et industriel ou le respect de la vie privée.

### 1.2.3.2. Position du Médiateur européen

Dans sa décision du 30 juin 1998 suite à une plainte déposée par *Statewatch*, le Médiateur note que l'article 2(2) de la décision 93/731 n'est pas *présenté* comme une exception à la « règle générale » d'accès du public. Il remarque cependant que, dans les faits, il constitue bel et bien une exception, dans la mesure où les documents « entrant » sont complètement exclus du champ d'application de la règle.

Si le Médiateur ne se prononce pas formellement sur la question des documents entrant, il souligne que les documents pour lesquels le Conseil est co-auteur ne relèvent pas de l'article 2(2). Se référant à la jurisprudence du TPI (arrêts relatifs à l'accès du public aux documents *Carvel and Guardian Newspapers*, *WWF UK* et *Svenska Journalistförbundet*), le Médiateur rappelle d'abord que lorsqu'un principe général est établi et que les exceptions à ce principe sont stipulées, ces dernières doivent être interprétées de façon restrictive, de sorte que l'application du principe général ne soit pas *de facto* tenue en échec. Dans sa conclusion, le Médiateur affirme que ni l'article 2(2) ni la jurisprudence du TPI ne soutiennent la position du Conseil, selon laquelle les documents pour lesquels il est co-auteur relèvent de l'article 2(2).

En somme, l'article 2(2) de la décision du Conseil 93/731 et la disposition similaire de la décision 94/90 de la Commission sont problématiques. L'un et l'autre remettent en question l'application d'un principe général d'accès du public aux documents conservés par les instances

---

<sup>829</sup> GERAPETRITIS George. « Droit d'accès aux documents administratifs ». *L'accès aux normes juridiques : actes, Réunion multilatérale, Borovets (Bulgarie), 25-27 novembre 1998*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2000, p. 38.

<sup>830</sup> UNITED KINGDOM. HOUSE OF COMMONS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN LEGISLATION. *The Role of National Parliaments in the European Union, Session 1995-1996, Twenty-eighth Report*. London : HMSO, 1996, pp. xxxii-xxxiii.

communautaires. Dans les faits, le Code de conduite ne change rien à certaines pratiques de confidentialité prévalant traditionnellement dans les institutions internationales<sup>831</sup>.

La règle de l'auteur est supprimée le 3 décembre 2001 avec l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1049/2001, sauf pour les documents émanant de tiers qui, quoique détenus par les institutions, ont été établis avant cette date<sup>832</sup>.

## 2. L'APPLICATION DU CODE DE CONDUITE : JURISPRUDENCE

La mise en œuvre du Code de conduite et des décisions 93/731 du Conseil et 94/90 de la Commission génère une importante jurisprudence. La Cour de justice, dans un communiqué de presse, souligne que, entre 1994 et 1997, le droit d'accès des citoyens aux documents conservés par les institutions est l'un des domaines que la Cour a marqué « par toute une série d'arrêts qui ont développé et interprété de manière innovatrice des principes de base du droit communautaire »<sup>833</sup>.

### 2.1. LE RÔLE DE LA COUR DE JUSTICE

Les refus du Conseil et de la Commission de rendre publics certains documents ont entraîné un nombre croissant de recours en annulation.

#### 2.1.1. LA PROCÉDURE DE RECOURS EN ANNULATION

Cette procédure consiste à faire annuler, par un juge communautaire, un acte illégal adopté par une instance européenne. L'article 230 du Traité CE (ancien article 173) reconnaît le droit d'exercer un recours en annulation à des requérants « privilégiés » – qualifiés ainsi car ils n'ont pas à faire valoir un intérêt particulier à exercer un tel droit : les États membres et les trois principales institutions européennes (Conseil, Commission et Parlement). Les requérants « non privilégiés » (personnes physiques ou morales) sont habilités à demander l'annulation des actes du Conseil et de la Commission qui les concernent « directement et individuellement »<sup>834</sup>.

---

<sup>831</sup> ROBERTS Alasdair. « Supranational Governance and the Right to Information: Lessons from Experience in the EU ». Dans UNIVERSITY OF PITTSBURGH GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS. *Colloquium of the Transatlantic Consortium for Public Policy Analysis and Education, University of Pittsburgh*, 22/09/2001, p. 8. Disponible à l'adresse : <http://www.spea.indiana.edu/tac/colloquia/2001/pdf/roberts%20paper.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>832</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 7 et 13-14. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>833</sup> COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. DIVISION DE LA PRESSE ET DE L'INFORMATION. « Réélection de M. Gil Carlos Rodriguez Iglesias à la présidence de la Cour de justice des communautés européennes ». Communiqué de presse n° 64/1997, 07/10/1997. Disponible à l'adresse : <http://curia.europa.eu/fr/actu/communiques/cp97/cp9764fr.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>834</sup> VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4e éd. Bruxelles : Larcier, 2004 (Collection : « Faculté de droit de l'Université de Liège »), pp. 525-527.

Le TPI est compétent pour statuer sur les recours formés tant par les requérants non privilégiés que par les requérants privilégiés. Conformément à l'article 51 du statut de la Cour de justice, certains de ces recours (en particulier ceux formés par un État membre sur la base de l'article 230 – ex-article 173 – du Traité CE contre le Parlement et/ou le Conseil) sont directement introduits devant la Cour de justice. Cette dernière est également saisie des pourvois contre les arrêts du TPI, pourvois limités aux questions de droit<sup>835</sup>.

Lors d'un recours en annulation, la décision du TPI porte sur l'acte et non pas sur la base juridique de celui-ci. Dans les faits, le TPI est susceptible soit de confirmer la légalité de l'acte contesté, soit de l'annuler en reconnaissant le bien-fondé des griefs du requérant. Les parties peuvent ensuite faire appel auprès de la Cour de justice.

### *2.1.2. L'ACTION DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE*

À partir de l'adoption du Code de conduite, le TPI examine un nombre relativement restreint de litiges qui suscitent cependant bien des controverses.

#### **2.1.2.1. Ordonnances du TPI**

Dix affaires sont réglées ou closes par des ordonnances du TPI :

- Deux affaires ont été radiées du registre (T-19/96, T-156/97) et dans une affaire l'acte attaqué a été retiré et ainsi le TPI a constaté qu'il y avait « non-lieu à statuer » ;
- quatre affaires sont jugées irrecevables (T-41/00, T-103/99, T-106/99, T-3/00) ;
- affaire T-78/99 : le TPI traite un point de la procédure du recours ;
- affaire T-36/00 (affaire liée à la précédente) : le TPI ordonne à la Commission de lui produire les procès-verbaux du comité consultatif sur la TVA dont l'accès est refusé aux requérants ;
- affaire T-610/97 : le TPI se prononce (dans une procédure en référé) sur une décision du Conseil rejetant une demande d'accès à des avis juridiques et fonde une jurisprudence en la matière.

#### **2.1.2.2. Arrêts du TPI**

Le TPI rend 18 arrêts relatifs au Code de conduite et aux décisions 93/731 du Conseil et 94/90 de la Commission : cinq affaires concernent le Conseil, douze la Commission et une les deux institutions. Le TPI :

---

<sup>835</sup> Traité sur l'Union européenne et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [versions consolidées]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 115, du 09/05/2008, Protocole (n°3) sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, pp. 210-229. Disponible à l'adresse : [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-05/fr\\_statut\\_de\\_la\\_cour.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-05/fr_statut_de_la_cour.pdf) (consulté le 30/10/2010).

- annule le refus de communication des documents dans neuf affaires<sup>836</sup>,
- rejette le recours intenté dans six affaires (cinq impliquant la Commission et une impliquant la Commission et le Conseil)<sup>837</sup>.

Il convient de souligner que parmi les trois autres affaires sans partie « gagnante » (T-92/98, T-123/99, T-311/00), on remarque :

- un cas où la décision de la Commission de refuser l'accès à certains documents est annulée (T-123/99),
- un cas où le TPI estime que le recours est devenu sans objet, la Commission ayant communiqué aux requérants les documents demandés (T-311/00)<sup>838</sup>.

Cinq arrêts font l'objet d'un pourvoi, l'un formé par le Conseil (affaire *Hautala*) et les quatre autres par les demandeurs. La Cour de justice rejette le pourvoi du Conseil et modifie la décision initiale du TPI à trois reprises (affaires *Mattila*, *Pitsiorlas*, *van der Wal*).

### 2.1.2.3. Position générale du TPI

Juste après l'adoption du Code de conduite, le TPI se montre particulièrement sensible aux exposés des demandeurs, dont les préoccupations sont bien souvent « politiques » et liées au fonctionnement du système institutionnel de l'Union. Ces demandeurs sont généralement des journalistes (John Carvel, rédacteur du journal *The Guardian*, l'Union suédoise des journalistes)<sup>839</sup>, des ONG (WWF UK)<sup>840</sup> et des responsables politiques (Heidi Hautala, membre

---

<sup>836</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765.

Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313.

Arrêt du TPI du 6 février 1998, Interporc/Commission, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231.

Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289.

Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Rothmans/Commission, T-188/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2463.

Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

Arrêt du TPI du 6 avril 2000, Kuijer/Conseil, T-188/98, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-1959.

Arrêt du TPI du 10 octobre 2001, British American Tobacco International (Investments)/Commission, T-111/00, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-2997.

Arrêt du TPI du 7 février 2002, Kuijer/Conseil, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. II-485.

<sup>837</sup> Arrêt du TPI du 19 mars 1998, van der Wal/Commission, T-83/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-545.

Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, Bavarian Lager/Commission, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217.

Arrêt du TPI du 13 septembre 2000, Denkvit Nederland/Commission, T-20/99, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-3011.

Arrêt du TPI du 12 juillet 2001, Mattila/Conseil et Commission, T-204/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-2265.

Arrêt du TPI du 11 décembre 2001, Petrie e.a./Commission, T-191/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-3677.

Arrêt du TPI du 16 octobre 2003, Co-Frutta/Commission, T-47/01, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. II-4441.

<sup>838</sup> MARIATTE Flavien. « Transparence: Conséquences contentieuses d'une communication en cours d'instance ». *Europe*, vol. 12, n° 8-9, août-septembre 2002, commentaire n° 275, p. 15.

<sup>839</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765 ; Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289.

<sup>840</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313.

du Groupe des Verts au Parlement européen)<sup>841</sup>. Leur désir d'exercer les droits générés par la nouvelle citoyenneté européenne rejoint la volonté de transparence de l'appareil judiciaire communautaire. La répartition des auteurs de recours par catégories socioprofessionnelles évoluera par la suite de façon significative : celles-ci émanent aujourd'hui essentiellement de firmes et de cabinets d'avocats, quoique les ONG et les *lobbies* soient également actifs.

Dans les litiges impliquant les institutions de l'Union, les juges se sont sentis libres d'interpréter le droit d'accès aux documents d'une façon très favorable au citoyen. À cet égard, Ulf Öberg affirme que la Cour de justice se limite à une « *marginal judicial review* » au lieu d'entreprendre une « *comprehensive review* »<sup>842</sup>.

### 2.1.3. LA PARTICIPATION DES ÉTATS MEMBRES ET DES INSTITUTIONS

Les États membres et les institutions communautaires participent activement aux premiers contentieux et forment des alliances révélatrices. Sont parties, en tant que demandeurs :

- à cinq reprises : la Suède,
- à trois reprises : les Pays-Bas et le Danemark,
- à deux reprises : la Finlande et le Parlement européen,
- une seule et unique fois : la France et le Royaume-Uni.

Ces deux derniers pays n'interviennent donc qu'une seule fois, conjointement avec le Danemark et la Finlande, pour soutenir Heidi Hautala contre le Conseil, ce dernier ayant introduit un pourvoi contre l'arrêt du TPI du 19 juillet 1999<sup>843</sup>. En effet, selon eux, l'arrêt mis en cause interprète correctement la décision 93/731 en obligeant le Conseil à envisager un accès partiel aux documents qui comportent des informations couvertes par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la décision.

Sont parties pour soutenir les institutions :

- à quatre reprises : la France,
- à trois reprises : le Royaume-Uni,
- une seule et unique fois : l'Espagne et la Commission (pour soutenir le Conseil).

---

<sup>841</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

<sup>842</sup> ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, p. 4. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>843</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

Les États membres interviennent dans les premières affaires relatives au Code de conduite, entre 1993 et 1998. La dernière intervention en date est celle du Royaume-Uni, le 25 mai 1998, dans l'affaire T-309/97 (*Bavarian Lager Company/Commission*).

En 2002 et 2003, des interventions similaires auront lieu suite à l'application du règlement (CE) n° 1049/2001. Les intervenants seront à peu près les mêmes : le Danemark et la Suède (à deux reprises), les Pays-Bas et la Finlande (à une seule reprise) défendront les demandeurs, le Royaume-Uni (à deux reprises) et la Commission soutenant les institutions.

#### 2.1.4. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE ET DU TPI

La jurisprudence de la Cour de justice et du TPI est favorable à l'ouverture et à la transparence au sein des institutions de l'Union européenne. La Cour contribue ainsi à promouvoir un accès plus large du public aux documents communautaires, et ce malgré l'absence d'une base juridique explicite fondée sur un article précis du Traité. (Bien que cette absence ait également été l'un des motifs du rejet par la Cour du recours en annulation introduit par les Pays-Bas dans l'affaire C-58/94.) Le TPI réaffirme, quant à lui, la règle qui garantit le plus large accès possible aux documents et appelle à une interprétation stricte des exceptions.

À l'occasion de plusieurs arrêts (affaires *Carvell/Guardian*, *Interporc*, *WWF (UK)* et *Svenska Journalistförbundets*), la Cour et le TPI :

- restreignent la possibilité d'interprétation de deux des exceptions (protection de l'intérêt public et protection de la confidentialité des travaux d'une institution),
- demandent au Conseil et à la Commission de prouver qu'ils ont *réellement* examiné la nécessité de recourir à une exception en se fondant sur le contenu des documents demandés.

##### 2.1.4.1. Carvel

L'affaire *John Carvel and Guardian Newspapers/Conseil* a pour origine le refus du Conseil de permettre à John Carvel, spécialiste des questions européennes et rédacteur au *Guardian*, d'accéder :

- aux rapports préparatoires, procès-verbaux, comptes-rendus relatifs aux participants et aux votes du Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993,
- aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture » des 24 et 25 janvier 1994.

Dans ses conclusions, le TPI considère que l'objectif de la décision 93/731 « vise à donner au public un large accès aux documents du Conseil ». Par la suite, le TPI introduit le principe de l'examen des intérêts en présence : il souligne que le Conseil « doit mettre réellement en

balance, d'une part, l'intérêt du citoyen à obtenir un accès à ses documents et, d'autre part, son intérêt éventuel à préserver le secret de ses délibérations ». Il résulte de l'article 4, paragraphe 2, que le Conseil ne saurait priver le citoyen de ses droits, en se retranchant derrière le secret de ses travaux.

#### 2.1.4.2. WWF UK

Le WWF UK (*World Wide Fund for Nature*) demande « à avoir accès à tous les documents de la Commission relatifs à l'examen par celle-ci du projet Mullaghmore » (construction d'un centre d'observation de la nature dans un parc national pour laquelle les autorités irlandaises avaient fait appel à des fonds structurels communautaires). Les directions générales IX (Environnement) et XVI (Politiques régionales) rejettent toutes deux cette demande en novembre 1994 – rejet confirmé par le Secrétaire général de la Commission en février 1995<sup>844</sup>.

Le TPI observe, dans cette affaire, que les « motifs de rejet d'une demande d'accès à des documents de la Commission, repris dans le Code de conduite à titre d'exceptions, doivent [...] être interprétés d'une façon telle qu'ils ne rendent pas impossible la réalisation de l'objectif de transparence exprimé dans la réponse de la Commission aux demandes du Conseil européen ».

Le TPI impose donc une interprétation étroite des exceptions énumérées dans le Code de conduite et prescrit un test, dont l'objet est de déterminer si la Commission peut légitimement invoquer l'exception de confidentialité de ses travaux.

De plus, le TPI annule la demande au motif que la Commission (c'est-à-dire les DG IX et XVI) « n'avait pas précisé quelle était l'exception du Code de conduite sur laquelle elle se fondait et elle n'avait pas indiqué la ou les catégories dont relevaient les documents »<sup>845</sup>.

#### 2.1.4.3. Hautala

Dans l'arrêt *Hautala/Conseil*, le TPI admet pour la première fois la possibilité d'un *accès partiel* aux documents, « à tout le moins tant qu'il peut être organisé sans imposer [...] des tâches inappropriées »<sup>846</sup> (principe de proportionnalité).

Dans cette affaire, Heidi Hautala, membre du Parlement européen, se voit refuser la communication d'un rapport du Conseil consacré aux exportations d'armes conventionnelles, au motif que ce document « contenait des informations sensibles dont la divulgation porterait atteinte aux relations de l'Union européenne avec des pays tiers ». Dans son arrêt, le TPI, tout en

---

<sup>844</sup> COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. DIVISION DE LA PRESSE ET DE L'INFORMATION. « Arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-105/95 (WWF (UK)/Commission des Communautés européennes) : le refus de la Commission de rendre publics des documents est annulé ». Communiqué de presse n° 07/1997, 05/03/1997. Disponible à l'adresse :

<http://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp97/cp9707fr.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>845</sup> *Ibid.*

<sup>846</sup> VERHOEVEN Joe. *Droit de la Communauté européenne*. 2<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2001 (Coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain »), p. 183.



reconnaissant que ce rapport « a été rédigé pour un usage interne » susceptible de « contenir des formulations et expressions qui risqueraient de créer des tensions avec certains pays tiers », affirme que le Conseil aurait dû examiner « la possibilité de censurer certains passages »<sup>847</sup>.

En outre, alors que les premières annulations se justifient uniquement par des refus d'accès insuffisamment motivés, l'arrêt *Hautala* établit qu'un recours judiciaire se fonde également sur des éléments substantiels comme la vérification « de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir ».

#### 2.1.4.4. Extension du droit d'accès par la Cour et le TPI

La jurisprudence de la Cour et du TPI aboutit à réglementer certaines questions laissées en suspens par les décisions du Conseil et de la Commission, et à étendre ainsi la portée du Code de conduite. Grâce aux cours européennes, l'accès partiel doit être accordé lorsqu'il est possible (*Hautala*, *Interporc II*) et le droit d'accès s'applique aux documents des comités de comitologie (*Rothmans*) et aux documents non communautaires (*Svenska Journalistförbundet*).

Ces affaires mettent en lumière la volonté des tribunaux de dépasser la simple application des règles que se sont choisis le Conseil et la Commission, et de parvenir à une meilleure transparence des processus politico-administratifs européens.

## 2.2. VERS LA RECONNAISSANCE D'UN PRINCIPE GÉNÉRAL D'ACCÈS AUX DOCUMENTS DANS L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

Le principe de démocratie, avant Amsterdam, apparaît exclusivement dans les préambules des Traités<sup>848</sup>. De même, les seules références à la transparence sont consignées dans des « déclarations de politique générale » qui n'ont pas valeur de droit<sup>849</sup>, à savoir :

- la Déclaration n° 17 sur le droit d'accès à l'information dans l'Acte final du Traité sur l'Union européenne,
- dans les conclusions de certaines réunions du Conseil européen invitant les institutions (et tout particulièrement le Conseil et la Commission) à adopter des mesures pour accorder au citoyen le meilleur accès possible aux informations.

Il convient de rappeler que lors de la préparation du Traité de Maastricht, les États membres rejettent une proposition des Pays-Bas, soutenue par le Danemark, visant à incorporer une

---

<sup>847</sup> COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DIVISION DE LA PRESSE ET DE L'INFORMATION. Communiqué de presse n° 55/99, 19/07/1999. « Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-14/98 (Heidi Hautala/Conseil) : le Conseil doit examiner la possibilité d'un accès partiel aux documents ».

<sup>848</sup> VERHOEVEN Amaryllis. « The Right to Information: a Fundamental Right? ». Dans EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. *An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information, Maastricht, 29-30 May 2000*. Maastricht : EIPA, 2000, p. 8. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>849</sup> Arrêt du TPI du 7 décembre 1999, *Interporc/Commission*, T-92/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3521 (points 66, 69, 74).

disposition relative à l'accès à l'information et à la nécessité d'adopter un règlement approprié à la majorité qualifiée.

Ce rejet est à l'origine du conflit entre les Pays-Bas et les autres États membres qui conduit à l'arrêt *Pays-Bas/Conseil*.

### 2.2.1. ARRÊT PAYS-BAS/CONSEIL

Le 10 février 1994, les Pays-Bas demandent, en application de l'article 173 du Traité CE, l'annulation :

- de la décision 93/731 du Conseil<sup>850</sup> (adoptée six semaines auparavant),
- de l'article 22 du règlement intérieur du Conseil – tel qu'il résulte de la décision 93/662 du Conseil (6 décembre 1993<sup>851</sup>),
- du Code de conduite (93/730) concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission<sup>852</sup>, pour autant que cet acte soit à considérer comme comportant des effets juridiques<sup>853</sup>.

Les Pays-Bas considèrent en effet que ces dispositions « did not bring about any meaningful transparency for the citizens and that they therefore would not contribute towards a positive opinion formation about the Union, which is so badly needed at the moment »<sup>854</sup>. Il convient de souligner la cohérence de ce recours avec les prises de position antérieures de ce pays – les Pays-Bas ayant déjà voté contre le Code de conduite et contre deux décisions du Conseil, pour mémoire :

- la décision 93/662, par laquelle le Conseil modifie son règlement intérieur,
- la décision 93/731, qui, en substance, reprend et complète les dispositions du Code de conduite.

---

<sup>850</sup> CONSEIL. 93/731/CE : Décision du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 340, 31/12/1993, pp. 43-44.

<sup>851</sup> CONSEIL. 93/662/CE : Décision du Conseil du 6 décembre 1993 portant adoption de son règlement intérieur. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 304, 10/12/1993, pp. 1-8.

<sup>852</sup> CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. 93/730/CE: Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 340 du 31/12/1993, pp. 41-42.

<sup>853</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169.

<sup>854</sup> Lettre du ministre des Affaires étrangères, documents de la Seconde Chambre du Parlement des Pays-Bas, 1993-1994, 21 501-02, n° 106. Cité par CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? ». *Common Market Law Review*, n° 32(2), avril 1995, pp. 428-429.

### **2.2.1.1. Contestation de la base juridique**

Les Pays-Bas introduisent un recours en annulation devant la Cour de justice, en remettant en question la base juridique sur laquelle se fonde la décision 93/731 sur l'accès aux documents du Conseil. En effet, selon les Pays-Bas, le Conseil s'est fondé sur :

- l'ancien article 151(3) (article 207) du Traité CE,
- l'article 22 de son règlement intérieur – suivant lequel « les modalités selon lesquelles le public a accès aux documents du Conseil dont la divulgation n'a pas de conséquences graves ou préjudiciables sont arrêtées par celui-ci ».

Or, ces deux articles concernent uniquement l'organisation interne du Conseil. Selon les Pays-Bas, le droit d'accès aux documents est un « droit fondamental », il ne peut donc être laissé à la discrétion du Conseil de définir les procédures, conditions et limites de cet accès. En effet, la décision du Conseil affecte directement le citoyen européen et traite d'une matière qui ne saurait être réduite à une simple question d'organisation interne.

Dans cette optique, des règles de procédure (c'est-à-dire des instruments réglementant le fonctionnement purement interne d'une institution) ne constituent pas une base juridique acceptable pour fonder une décision en matière d'accès aux documents – d'autant que le Conseil reconnaît expressément que cette décision crée des droits pour le citoyen.

Les Pays-Bas reprochent au Conseil de méconnaître l'essence démocratique du droit d'accès aux documents (préambule du Traité CE, article F, et premier protocole de la Convention européenne des droits de l'homme). Le droit d'accès et ses nécessaires restrictions auraient donc dû être précisés par une disposition du Traité.

### **2.2.1.2. Le soutien du Parlement européen**

Le Parlement soutient le recours néerlandais en arguant que le Conseil, en fondant sa décision 93/731 sur l'ancien article 151(3) du Traité, outrepassa les pouvoirs d'organisation interne que lui confère cet article. Les dispositions précisant l'accès aux documents communautaires auraient dû être adoptées dans le cadre d'un processus législatif classique, au cours duquel le Parlement aurait eu son mot à dire.

Le Parlement déclare également que la nécessité de transparence constitue un principe général, commun aux traditions constitutionnelles des États membres, et qui fait partie intégrante du droit communautaire. Le Parlement soutient enfin que le droit à l'information (dont l'accès aux

documents est un corollaire) est un « droit fondamental » reconnu par divers instruments internationaux<sup>855</sup>.

Or, la jurisprudence affirme que les droits fondamentaux font partie intégrante des principes juridiques généraux, *dont le respect est assuré par le système communautaire*<sup>856</sup>. Ainsi, la Cour de justice a, à plusieurs reprises, puisé (1) dans les traditions constitutionnelles communes aux États membres<sup>857</sup> et (2) dans les traités internationaux visant à la protection des droits de l'homme dont les États membres sont parties<sup>858</sup>.

En outre, le Traité de Maastricht consacre la jurisprudence de la Cour de justice, qui depuis 1974 se réfère à ces deux sources pour établir les « principes généraux du droit communautaire ». À cet égard, l'article F2 du Traité de Maastricht (devenu ensuite l'article 6(2) du Traité sur l'Union européenne) précise que « l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

En conclusion, selon le Parlement européen, un droit fondamental, enchâssé dans les traités internationaux et les législations nationales<sup>859</sup>, et touchant à la liberté d'information, à la transparence administrative et législative, ne saurait être fixé par une règle de procédure interne à une institution communautaire.

### 2.2.1.3. Position de l'avocat général Tesaro

Dans ses conclusions du 28 novembre 1995, l'avocat général Tesaro reprend les arguments susmentionnés. Il considère que la base du droit à l'information doit être recherchée dans le

---

<sup>855</sup> Pour la position des Pays-Bas : CURTIN Deirdre M. « Betwixt and Between: Democracy and Transparency in the Governance of the European Union ». Dans WINTER Jan A. *et al.* (ed.). *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*. The Hague : Kluwer Law International, 1996, p. 103.

Pour la position du Parlement européen : Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2193.

<sup>856</sup> Avis de la Cour 2/94, du 28 mars 1996, concernant l'adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-1759, point 33.

<sup>857</sup> En 1970, la Cour affirme que « le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect [...] en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres » (Arrêt de la Cour du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, *Recueil de jurisprudence*, 1970, p. 1125).

<sup>858</sup> Arrêt de la Cour du 14 mai 1974, Nold/Commission, 4/73, *Recueil de jurisprudence*, 1974, p. 491; Arrêt de la Cour du 28 octobre 1975, Rutili, 36/75, *Recueil de jurisprudence*, 1975, p. 1219; Arrêt de la Cour du 18 juin 1991, ERT, C-260/89, *Recueil de jurisprudence*, 1991, p. I-2925.

<sup>859</sup> À l'époque de l'arrêt, sept États membres avaient introduit dans leur constitution des dispositions concernant l'accès du public aux documents : Suède (1766), Espagne (1978), Pays-Bas (1983), Autriche (1987), Portugal (1989), Belgique (1994) et Finlande (1995). Pour un récapitulatif ainsi qu'une analyse comparative des législations des États membres et des pays candidats en matière d'accès aux documents : COMMISSION EUROPÉENNE. Secrétariat général. Direction B. *Analyse comparative des législations des États membres et des pays candidats en matière d'accès aux documents*. Document non numéroté, Bruxelles, 01/07/2003. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/compa.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa.pdf) (consulté le 30/10/2010).

principe démocratique, un des éléments fondateurs de la construction communautaire, comme le stipule le préambule du Traité de Maastricht et l'article F de ses dispositions communes. Tenant compte de l'évolution récente des législations nationales des États membres, l'avocat général Tesauro conclut que le droit d'accès aux documents officiels est à présent un élément essentiel de ce principe<sup>860</sup>.

#### 2.2.1.4. Arrêt de la Cour de justice

Dans son arrêt du 30 avril 1996, la Cour de justice souligne que les législations nationales de la plupart des États membres assimilent, désormais, le droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques à un principe constitutionnel ou législatif<sup>861</sup>. Selon la Cour, cette évolution « laisse apparaître une affirmation progressive du droit d'accès des particuliers aux documents détenus par les autorités publiques » – évolution que le Conseil a souhaité accompagner en modifiant les règles régissant son organisation interne, qui se fondait jusqu'alors sur le principe de confidentialité<sup>862</sup>.

La Cour ajoute<sup>863</sup>:

---

*« il convient d'admettre que, tant que le législateur communautaire n'a pas adopté une réglementation générale sur le droit d'accès du public aux documents détenus par les institutions communautaires, celles-ci doivent prendre les mesures ayant pour objet le traitement de telles demandes en vertu de leur pouvoir d'organisation interne, lequel les habilite à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer leur fonctionnement interne dans l'intérêt d'une bonne administration ».*

---

La Cour statue donc, en l'état du droit communautaire de l'époque, que le Conseil est habilité à « adopter des mesures destinées à faire face aux demandes d'accès à des documents qu'il détient »<sup>864</sup>. Le recours des Pays-Bas est par conséquent rejeté.

#### 2.2.1.5. Interprétation

L'arrêt de la Cour de justice laisse en suspens un certain nombre de questions.

---

<sup>860</sup> Conclusions de M. l'avocat général Tesauro présentées le 28/11/1995 dans l'affaire C-58/94, (Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 19).

<sup>861</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 34.

<sup>862</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 36.

<sup>863</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, points 37, 34-43.

<sup>864</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 39.

*Existence d'un principe général d'accès aux documents en droit communautaire ?* — Analystes et observateurs sont partagés quant à savoir si la Cour de justice, dans son arrêt *Pays-Bas/Conseil*, suit les réquisitions de l'avocat général Tesauro et affirme un principe général d'accès aux documents dans le droit communautaire.

C'est l'interprétation que défend M. Bergerès : « *Certes, [la décision de la Cour] se situe dans une évolution normative et textuelle passablement confuse. Il n'en reste pas moins qu'un principe fondamentalement reconnu par les droits des États membres a été consacré : celui de la liberté d'accès du public aux documents administratifs* »<sup>865</sup>.

E. De Smijter abonde dans son sens : « *La Cour semble dire que le droit d'accès du public aux documents détenus par les autorités publiques constitue un principe général de droit communautaire* »<sup>866</sup>.

Selon K. A. Armstrong, la Cour donne l'impression de reconnaître un droit communautaire d'accès aux informations (en des termes cependant plus prudents que ceux de l'avocat général). Toutefois, « *such a right does not appear to operate as a substantive standard of transparency with which to test the acts of the institutions* »<sup>867</sup>.

La conclusion d'E. Chiti est en demi-teinte : « *the silence of the Court upholds the position of Tesauro on the right of access to documents as part of the democratic principle; but the many cases of judicial activism tell us that the shortcut taken by the Court is, more probably, a genuine lack of interest for the matter* »<sup>868</sup>.

D'autres observateurs, comme Fr. Lafay, pensent que la Cour ne poursuit pas son raisonnement jusqu'à sa conclusion logique et ne reconnaît pas l'existence d'un principe général d'accès aux documents dans le droit communautaire, tout en révélant l'essence<sup>869</sup>.

Un courant minoritaire, représenté par P. Dyrberg, affirme qu'un tel principe n'existe pas en droit communautaire<sup>870</sup>. Selon Fr. Sejerstedt, la Cour ne reconnaît pas l'existence d'un principe

---

<sup>865</sup> BERGERÈS Maurice-Christian. « Note [sur l'arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94] ». *Recueil Dalloz Sirey*, 1997, 2<sup>e</sup> cahier, Jurisprudence, pp. 19-20.

<sup>866</sup> DE SMIJTER Eddy. « [Note sur l'] Arrêt « accès du public aux documents du Conseil » ». *Revue du Marché Unique Européen*, 1996, n° 3, p. 257.

<sup>867</sup> ARMSTRONG Kenneth A. « Citizenship of the Union? Lessons from Carvel and the Guardian », *Modern Law Review*, vol. 59, n° 4, juillet 1996, p. 585.

<sup>868</sup> CHITI Edoardo. « Further Developments of Access to Community Information: Kingdom of the Netherlands/Conseil of the European Union ». *European Public Law*, 1996, p. 569.

<sup>869</sup> LAFAY Frédérique. « L'accès aux documents du Conseil de l'Union : contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire ». *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, p. 49. Voir en ce sens : BRADLEY Kieran St. C. « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? ». *Cahiers de droit européen*, vol. 35, n° 3-4, 1999, pp. 283-362. TRAVERS Noel. « Access to Documents in Community Law: on the Board to a European Participatory Democracy ». *The Irish Jurist*, vol. 35, 2000, pp. 164-237.

<sup>870</sup> DYRBERG Peter. « El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias ». *Revista de Derecho comunitario europeo*, n° 2, juillet-décembre 1997, p. 410.

général, sans toutefois en réfuter explicitement l'existence – la référence au « législateur communautaire » étant le signe de la prudente passivité de la Cour<sup>871</sup>.

*Des règlements internes comme base juridique du droit d'accès aux documents communautaires ?* — Si la Cour, dans son arrêt, avait rejeté l'existence d'un droit général d'accès aux documents en droit communautaire, des règlements internes auraient alors pu constituer une base juridique satisfaisante pour établir un tel droit.

Cependant, dans le point 38 de l'arrêt *Pays-Bas/Conseil*, la Cour s'appuie sur une jurisprudence qui affirme qu'un règlement intérieur a pour objet d'organiser le fonctionnement interne des institutions, et ce dans le souci d'une bonne administration<sup>872</sup>. Toutefois, dans la mesure où le respect du règlement intérieur est susceptible de constituer une condition essentielle de procédure, et ainsi peut produire des effets juridiques vis-à-vis de tiers, leur violation *par l'institution* peut donner lieu à un recours en annulation dans le cadre de l'ancien article 173 du Traité CE<sup>873</sup>.

Dans le point 20 de ses conclusions, l'avocat général Tesouro souligne que « le fait que [les règles du Conseil] puissent être invoquées ne signifie, toutefois, nullement que ce sont elles qui sont à la base du droit à l'information des citoyens ». En effet, d'après l'avocat général, ce droit préexiste à la décision 93/731 du Conseil.

Dans cette optique, l'avocat général Tesouro considère que les actes attaqués par les Pays-Bas ne relèvent que de l'organisation du fonctionnement interne de l'institution au regard de ce droit. Leur portée ne saurait être différente, eu égard à leur base juridique (des règlements intérieurs)<sup>874</sup>.

La Cour semble reprendre cette argumentation, car elle considère que la décision 93/731 doit être uniquement appréhendée comme un ensemble de « mesures destinées à faire face aux demandes d'accès à des documents » que détient le Conseil – mesures adoptées dans le but d'une bonne administration<sup>875</sup>.

---

<sup>871</sup> SEJERSTEDT Fredrik. *Insynn og Integrasjon*. Oslo : Universitetsforlaget, 1997, p. 129. Cité dans : ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, p. 3. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>872</sup> Arrêt de la Cour du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, C-69/89, *Recueil de jurisprudence*, 1991, p. I-2069, points 49-50.

<sup>873</sup> Arrêt de la Cour du 15 juin 1994, Commission/BASF e.a., C-137/92 P, *Recueil de jurisprudence*, 1994, p. I-2555, points 75 and 76.

<sup>874</sup> RAGNEMALM Hans. « Démocratie et transparence : sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires ». *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini* : vol. II, *Diritto dell'Unione Europea*. Milan : Giuffrè editore, 1998, pp. 823-830.

<sup>875</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 39.

Il convient de souligner que la Cour ne réclame pas, dans l'arrêt *Pays-Bas/Conseil*, que soit établi un acte législatif, car, en effet, et c'est le nœud du problème, il n'existe pas, à l'époque, de base juridique autorisant le législateur communautaire à adopter des règles concernant l'accès aux documents des institutions européennes.

*Une décision qui ne confère pas un droit substantiel* — La décision 93/731 ne constitue pas une mesure conférant au citoyen « un droit substantiel » d'accès aux documents détenus par le Conseil<sup>876</sup>. Si tel avait été le cas, la Cour aurait été obligée d'annuler la décision du Conseil, car celle-ci aurait été manifestement fondée sur une base juridique inappropriée.

La reconnaissance formelle d'un tel droit constitue le chaînon manquant du raisonnement suivi par la Cour dans son arrêt *Pays-Bas/Conseil*<sup>877</sup>. En effet, en l'absence de règles générales sur le droit d'accès public aux documents détenus par les institutions communautaires, le droit d'accès doit être appréhendé comme un « principe général » du droit communautaire, découlant naturellement des traditions constitutionnelles et législatives communes aux États membres.

La conséquence d'un tel raisonnement est la suivante : lorsque le « législateur communautaire » aura à examiner la légitimité d'un refus d'accès à des documents, il devra également s'assurer que les droits conférés au citoyen en vertu de ce « principe général » ont été efficacement garantis. En d'autres termes : « *il faudrait considérer comme illégitime une décision du Conseil, même adoptée dans le plein respect des règles qu'il s'est imposé en matière de publicité, si elle aboutissait en fait à la négation du contenu essentiel du droit à l'information* »<sup>878</sup>.

Si un principe général d'accès aux documents existe en droit communautaire, comment pourrait-on admettre que les institutions aient le pouvoir de restreindre, du fait de leur pouvoir d'organisation interne, un droit intrinsèquement lié à la nature démocratique des institutions ?

Se pose également la question des exceptions. La reconnaissance de ce principe général remet en cause l'interprétation du TPI des exceptions énumérées dans le Code de conduite et les décisions afférentes. Car, en somme, les exceptions à ce principe général devraient alors se fonder sur les dispositions en matière de confidentialité des Traités et des législations secondaires, voire, le cas échéant, sur les principes généraux du droit.

---

<sup>876</sup> DE LEEUW Madeleine. « WWF (UK) v Commission of the European Communities ». *European Public Law*, vol. 3, n° 3, 1997, p. 349.

<sup>877</sup> ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, p. 4. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>878</sup> Conclusions de M. l'avocat général Tesouro présentées le 28/11/1995 dans l'affaire C-58/94, (Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 21).



### 2.2.2. APRÈS L'ARRÊT PAYS-BAS/CONSEIL

La Cour ne cherche pas à nier la nature fondamentale du droit à l'information – ce que confirment ses jugements ultérieurs. Même si les tribunaux européens ne définissent jamais clairement le statut du droit d'accès dans l'ordre juridique communautaire, ils interprètent le Code de conduite et les décisions d'application du Conseil et de la Commission de façon cohérente, en se fondant sur une « présomption de transparence ».

#### 2.2.2.1. Jurisprudence ultérieure

Dans l'affaire *Hautala/Conseil*, le TPI se réfère explicitement au « principe du droit à l'information » (et au principe de proportionnalité) pour interpréter l'article 4(1) de la décision 93/731. Il semble revenir ainsi sur sa position initiale concernant la nature juridique des règlements internes du Conseil et de la Commission sur l'accès aux documents<sup>879</sup>. Dans l'arrêt *Carvel/Conseil*, le TPI affirme que la décision 93/731 du Conseil est la seule « mesure législative » ayant trait à l'accès public aux documents, régissant le droit d'accès du citoyen à ces documents et comportant des dispositions relatives à la mise en œuvre du principe de transparence<sup>880</sup>.

Dans une décision ultérieure, le TPI a recours au *principe d'estoppel* (principe d'origine anglaise qui interdit à une partie de se prévaloir de prétentions contradictoires au détriment de ses adversaires)<sup>881</sup> pour lier les institutions à leur règlement intérieur. Le Tribunal affirme que la Commission, en adoptant la décision 94/90, a clairement signifié au citoyen que ses demandes seraient traitées conformément aux procédures et conditions définies par cette décision. Même si la décision 94/90 est une série d'obligations auxquelles la Commission a volontairement décidé de souscrire « en interne », elle confère, selon le TPI, des droits juridiques aux tiers – *droits que la Commission se doit respecter*<sup>882</sup>.

---

<sup>879</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765. CARVEL John. « Request for documents of the Council: an Account of the Guardian case ». Dans DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (ed.). *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1998, pp. 53-67.

<sup>880</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765, point 62.

<sup>881</sup> Le terme *estoppel* désigne une règle générale de procédure en vertu de laquelle une partie ne pourrait, après avoir adopté une position claire ou un comportement non ambigu sur sa future conduite à l'égard de l'autre partie, modifier ultérieurement cette position ou ce comportement d'une façon qui affecte les rapports de droit entre les parties et conduise l'autre partie à modifier à son tour sa position ou son comportement, règle relevant dans certains systèmes juridiques issu à l'origine du droit anglais (FRANCE. CONSEIL D'ÉTAT. Avis n° 334465 du 1<sup>er</sup> avril 2010. *Journal officiel de la République française*, n°0088, 15/04/2010, p. 7055, texte n° 58. Disponible à l'adresse : <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=91672&fonds=DCE&item=6> (consulté le 15/07/2011)). Cf. CORNU Gérard (dir.), ASSOCIATION HENRI CAPITANT (éd.). *Vocabulaire juridique*. [8e éd. mise à jour] Paris : Presses universitaires de France, DL 2007, (Coll. : « Quadrige. Dicos Poche ») p. 372, *The Oxford Essential Dictionary of Legal Words*. New York : Berkley Books, 2004, p. 100.

<sup>882</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, *WWF UK/Commission*, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313, point 55 (points 55-60, 62-77); Arrêt du TPI du 6 février 1998, *Interporc/Commission*, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231, points 46-57.

Dans son arrêt du 6 février 1998 dans l'affaire *Interporc/Commission*, le TPI franchit une étape supplémentaire : il affirme que la décision 94/90 est un « acte conférant aux citoyens un droit d'accès aux documents détenus par la Commission »<sup>883</sup>. Le TPI déclare que cette décision a vocation à s'appliquer, de façon générale, aux demandes d'accès aux documents et que toute personne peut prétendre accéder à n'importe quel document non publié de la Commission sans avoir à motiver sa demande<sup>884</sup>.

En outre, dans l'affaire *Interporc/Commission*, le TPI<sup>885</sup> :

- reconnaît implicitement l'existence d'un principe général d'accès aux documents de la Commission,
- déclare que les exceptions doivent être interprétées et appliquées de façon restrictive « de sorte que l'application du principe général consistant à conférer au public le plus large accès possible ne soit pas tenue en échec ».

En développant la même argumentation, le TPI décide, dans l'affaire *Svenska Journalistförbundet/Conseil* que la décision 93/731 est une mesure qui confère aux citoyens le droit d'accès aux documents détenus par le Conseil<sup>886</sup>. Le TPI affirme que l'objectif de la décision 93/731 est « de traduire le principe d'un accès aussi large que possible des citoyens à l'information », en vue de renforcer le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration. Le TPI rappelle enfin que la décision 93/731, tout comme la décision 94/90, n'exige pas des demandeurs qu'ils motivent leurs demandes d'accès aux documents.

### 2.2.2.2. Une certaine confusion

L'incertitude du TPI transparaît dans l'arrêt *van der Wal/Commission*<sup>887</sup>, délivré un mois après la conclusion de l'affaire *Interporc*. La quatrième chambre du TPI affirme que les exceptions au droit d'accès aux documents détenus par la Commission doivent être interprétées et appliquées restrictivement, *de sorte que l'application du principe général établi dans cette décision ne soit pas tenue en échec*. Or, (1) le règlement interne de la Commission n'a pas vocation à assurer une telle protection pour le citoyen et (2) il est improbable que le Conseil et la Commission

---

<sup>883</sup> Arrêt du TPI du 6 février 1998, *Interporc/Commission*, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231, point 46.

<sup>884</sup> Arrêt du TPI du 6 février 1998, *Interporc/Commission*, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231, point 48. Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, *Bavarian Lager/Commission*, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217.

<sup>885</sup> Arrêt du TPI du 6 février 1998, *Interporc/Commission*, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231, point 49; Arrêt du TPI du 5 mars 1997, *WWF UK/Commission*, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313, point 56.

<sup>886</sup> Arrêt du TPI du 17 juin 1998, *Svenska Journalistförbundet/Conseil*, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289.

<sup>887</sup> Arrêt du TPI du 19 mars 1998, *van der Wal/Commission*, T-83/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-545.

puissent établir un principe général de droit communautaire en vertu de leur pouvoir d'organisation interne.

La confusion déjà existante concernant la base juridique d'un droit d'accès aux documents et/ou l'existence d'un principe général de droit communautaire est encore renforcée par l'argumentation développée dans l'affaire *van der Wal/Commission*. Il serait contraire (1) aux traditions d'accès du public, (2) à l'évaluation des actes de l'administration et (3) à la séparation conventionnelle des pouvoirs que le public ne puisse accéder aux communications administratives et judiciaires, et ce en application de la Communication 93/C39/05 relative à la coopération entre les juridictions nationales et la Commission pour l'application des articles 85 et 86 du Traité CEE<sup>888</sup>.

Le TPI rejette les deux derniers arguments comme non fondés au motif que « le requérant n'a pas indiqué en quoi les principes de la séparation des pouvoirs et du caractère contrôlable de l'administration » ne seraient pas respectés si les réponses que la Commission fournit aux juridictions nationales dans le cadre de la communication n'étaient pas rendues accessibles au public sur simple demande adressée à la Commission"<sup>889</sup>.

Lorsque le Conseil fait appel de la décision du TPI dans l'affaire *Hautala/Conseil*, il soutient que « le Tribunal aurait à tort interprété la décision 93/731 à la lumière du principe du droit à l'information ». Il souligne également « l'absence d'un principe général du droit communautaire conférant aux citoyens un droit absolu d'accès à ses documents » – point sur lequel la Cour ne se prononce pas spécifiquement.

### 2.2.2.3. La prudence de la Cour de justice et du TPI

La prudence et les hésitations du TPI rendent nécessaire une clarification de la portée et du statut juridique des règlements internes des institutions au regard de l'existence (ou de l'absence) d'un principe général d'accès du public aux documents en droit communautaire.

Malgré des invitations répétées à lever ces ambiguïtés – notamment de la part du Parlement européen qui dès 1988 affirme que le droit à l'information « compte au nombre des libertés fondamentales des citoyens et doit dès lors être reconnu en tant que tel par la Communauté européenne »<sup>890</sup>, la Cour de justice et le TPI évitent de se prononcer sur la place exacte du droit d'accès aux documents dans l'ordre juridique communautaire, et ce pendant toute la période de mise en application du Code de conduite.

---

<sup>888</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Communication relative à la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 85 et 86 du Traité CEE. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 039, 13/02/1993, pp. 6-11.

<sup>889</sup> Arrêt du TPI du 19 mars 1998, *van der Wal/Commission*, T-83/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-545, point 55.

<sup>890</sup> INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPÉEN DE FLORENCE, MENY Yves (éd.). *La construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen 1958-2008*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009 (Coll. « 50<sup>e</sup> anniversaire du Parlement européen »), p. 254.

Le débat n'est clos qu'en 2002, lorsque l'avocat général Léger affirme, lors du pourvoi de l'affaire *Interporc/Commission*, que « en l'état actuel de [la] jurisprudence, il n'existe pas, en droit communautaire, un droit fondamental à l'accès aux documents qui ferait partie des principes généraux du droit issus des traditions constitutionnelles communes des États membres »<sup>891</sup>.

### 2.2.3. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'objectif de la décision 94/90 relative à l'accès du public aux documents de la Commission :

- consiste à favoriser les pratiques de bonne administration au sein de cette institution,
- de permettre l'accès le plus large possible du public aux documents de la Commission.

Cette décision s'appliquant *de façon générale*, toute personne peut demander à avoir accès à n'importe quel document de la Commission, même non publié, sans avoir à justifier sa demande<sup>892</sup>. Dans ses ordonnances et ses arrêts, le TPI répète, de façon presque systématique, que la décision 94/90, en permettant un accès aussi large que possible du citoyen à l'information, participe au renforcement du caractère démocratique des institutions et de la confiance du public envers l'administration<sup>893</sup>.

Dès lors, toute exception à ce droit d'accès *doit être interprétée et appliquée strictement*<sup>894</sup>.

#### 2.2.3.1. Les exceptions

Avec l'arrêt *Kuijer/Conseil*, le TPI affirme que « l'accès du public aux documents des institutions constitue le principe juridique et la possibilité de refus est l'exception »<sup>895</sup>. Si ce droit d'accès est soumis à des exceptions, ces dernières sont interprétées de façon restrictive, afin de conférer au public le « plus large accès possible » et de ne pas vider ce principe de sa substance<sup>896</sup>.

---

<sup>891</sup> Conclusions de l'avocat général Léger présentées le 12 mars 2002. Arrêt de la Cour du 6 mars 2003, *Interporc/Commission*, C-41/00 P, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. I-2125, point 80.

<sup>892</sup> Arrêt du TPI du 7 décembre 1999, *Interporc/Commission*, T-92/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3521 ; Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, *Bavarian Lager/Commission*, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217. Cf. communications de la Commission 93/C 166/04 du 2 juin 1993 sur la transparence dans la Communauté (*Journal officiel des Communautés européennes*, C 166, p. 4) et 94/C 67/03 du 4 mars 1994 sur l'amélioration de l'accès aux documents 1994 (*Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 67, p. 5).

<sup>893</sup> Arrêt du TPI du 7 décembre 1999, *Interporc/Commission*, T-92/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3521, points 39, 43. Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, *Bavarian Lager/Commission*, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217, points 36-39. À l'origine, une formulation plus modeste est avancée : « La décision, vise à donner au public un large accès aux documents du Conseil » (Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765, points 62-80).

<sup>894</sup> Arrêt de la Cour du 6 mars 2003, *Interporc/Commission*, C-41/00 P, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. I-2125, points 48-49.

<sup>895</sup> Arrêt du TPI du 7 février 2002, *Kuijer/Conseil*, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. II-485, points 55-56, 60-61.

<sup>896</sup> Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, *Bavarian Lager/Commission*, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217 ; Arrêt du TPI du 6 février 1998, *Interporc/Commission*, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231 (points 38, 40-42, 44). Après l'arrêt du TPI du 10 octobre 2001, *British American Tobacco International (Investments)/Commission*, T-111/00, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-2997 (points 40, 52-53) la formulation change légèrement : « L'objectif poursuivi par la décision [...] est de prévoir en faveur du public l'accès le plus

Le Code de conduite définit deux catégories d'exceptions :

- Une première catégorie d'exceptions *prévoit de refuser systématiquement*<sup>897</sup> l'accès « à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte notamment à la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête) »<sup>898</sup> (protection des intérêts du public et des tiers).
- Une seconde catégorie d'exceptions *prévoit la possibilité de refuser l'accès* à certains documents afin de protéger le secret des délibérations internes des institutions (protection des intérêts du Conseil et de la Commission)<sup>899</sup>.

Les institutions peuvent invoquer simultanément une exception relevant de la première et de la seconde catégorie pour motiver un refus d'accès. De même, elles peuvent se référer à plusieurs exceptions relevant de la première catégorie : en effet, la divulgation de certains documents est susceptible de nuire autant à l'intérêt public qu'à des intérêts particuliers<sup>900</sup>.

### 2.2.3.2. Possibilité de recourir à d'autres procédures

Le droit d'accès aux documents ne porte pas préjudice aux dispositions régissant l'accès aux dossiers concernant directement et nominativement des tiers. En effet, la décision 94/90 s'applique *de façon générale* aux demandes d'accès émanant du public. Si une personne physique ou morale, partie requérante dans une affaire soumise au TPI, s'est prévaluée de ses droits de la défense ou du règlement relatif aux mesures d'organisation de la procédure pour obtenir des documents de la Commission, elle conserve la faculté de solliciter parallèlement ces mêmes documents en application de la décision 94/90<sup>901</sup>.

---

large possible aux documents détenus par le Conseil, si bien que toute exception à ce droit doit être interprétée et appliquée strictement ».

<sup>897</sup> Cf. l'affaire WWF, dans laquelle le TPI affirme que l'accès à des documents relatifs à des enquêtes susceptibles d'aboutir à un recours en manquement peut ne pas être accordé au nom de l'intérêt public et de la nécessité de protéger le degré de confidentialité que les États membres sont en droit d'attendre de la Commission en de pareilles circonstances (Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313).

<sup>898</sup> Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, Bavarian Lager/Commission, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217.

<sup>899</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313.

<sup>900</sup> Arrêt du TPI du 13 septembre 2000, Denkavit Nederland/Commission, T-20/99, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-3011, points 39-40.

<sup>901</sup> Arrêt du TPI du 7 décembre 1999, Interporc/Commission, T-92/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3521, points 44-47.

### **2.2.3.3. Article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, UE et l'article 255 CE : absence d'effet direct**

L'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, UE et l'article 255 CE, introduit par le Traité d'Amsterdam, ne rendent pas caduques les dispositions de la décision 94/90 relative à l'accès du public aux documents de la Commission<sup>902</sup>.

En effet, les critères permettant de décider si un article du Traité est directement applicable sont que la règle soit claire, inconditionnelle (son exécution ne doit être subordonnée à aucune condition de fond), et que sa mise en œuvre ne dépende pas de mesures ultérieures que prendraient, avec un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, les institutions communautaires ou les États membres.

Tel n'est pas le cas de l'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, UE et l'article 255 CE :

- l'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, UE n'est pas clair,
- l'article 255 CE n'est pas inconditionnel (paragraphe 2 et 3),
- l'application de ce dernier article dépend de l'adoption de mesures ultérieures : c'est en effet le Conseil, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation en matière législative, qui fixe les principes généraux et les limites régissant le droit d'accès aux documents.

Ainsi, le Code de conduite ne sera remplacé que par le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil (30 mai 2001), applicable à partir du 3 décembre 2001.

## **2.3. EXCEPTIONS AU PRINCIPE GÉNÉRAL D'ACCÈS AUX DOCUMENTS**

### **2.3.1. LES DOCUMENTS ÉMANANT D'UN ÉTAT MEMBRE : LA « RÈGLE DE L'AUTEUR »**

Le Code de conduite stipule que, lorsqu'un document détenu par une institution a pour auteur une personne physique ou morale, un État membre, une autre institution ou organe communautaire ou tout autre organisme national ou international, la demande d'accès doit être adressée directement à l'auteur du document.

La règle de l'auteur est applicable par le Conseil et la Commission tant qu'il n'existe pas de principe de droit de rang supérieur qui leur interdit d'exclure du champ d'application du Code de conduite les documents dont ils ne sont pas auteurs. Ainsi, dans plusieurs affaires, la Cour de

---

<sup>902</sup> Arrêt du TPI du 11 décembre 2001, *Petrie e.a./Commission*, T-191/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-3677.

justice et le TPI ont jugé que lorsque la Commission « fait une exacte application de la règle de l'auteur », elle « ne saurait [...] avoir commis un abus de droit »<sup>903</sup>.

Le TPI rappelle que la règle de l'auteur constituant une limitation au principe général d'accès, elle doit être interprétée de façon restrictive, afin de ne pas faire échec à l'application effective du principe général de transparence de la décision 94/90<sup>904</sup>. Une interprétation et une application strictes de la règle de l'auteur impliquent que les institutions (1) vérifient l'origine du document et (2) fournissent le nom de l'auteur au demandeur pour que ce dernier sache auprès de qui déposer sa demande d'accès<sup>905</sup>.

Si l'auteur est un État membre, les modalités et conditions d'accès qui s'appliquent sont celles prévues par son ordre juridique et sa législation nationale<sup>906</sup>. Les facilités ou difficultés que peuvent comporter ces derniers n'ont aucune incidence sur la légalité d'un refus d'accès du Conseil et de la Commission au motif que des documents ont pour auteur un État membre.

### **2.3.1.1. La règle de l'auteur et le processus décisionnel**

La règle de l'auteur s'applique aux documents fournis par des tiers et utilisés lors de la préparation et de l'adoption de décisions : la transparence du processus décisionnel et la confiance du citoyen dans l'administration communautaire est en effet garantie par une motivation suffisante des décisions des instances européennes (article 253 CE). Une « motivation suffisante » implique qu'une institution, si elle fonde sa décision sur un document émanant d'un tiers, détaille le contenu de ce document dans la décision et explique pourquoi elle l'a choisi pour concevoir celle-ci<sup>907</sup>.

La règle de l'auteur doit être interprétée de façon générale, car la décision 94/90 ne prévoit aucune limitation à l'application de cette règle : elle est donc pleinement applicable à tous les documents produits par des tiers. Il n'est pas possible d'établir des degrés d'applicabilité différents selon l'utilisation faite par une institution dans son processus décisionnel ou selon les effets éventuels de la divulgation d'un document sur des agents économiques<sup>908</sup>.

---

<sup>903</sup> Arrêt du TPI du 7 décembre 1999, Interporc/Commission, T-92/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3521, points 66, 69, 74). Arrêt du TPI du 12 octobre 2000, JT's Corporation/Commission, T-123/99, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-3269, points 53-54. Arrêt du TPI du 11 décembre 2001, Petrie e.a./Commission, T-191/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-3677, points 47, 49-50. Arrêt de la Cour du 6 mars 2003, Interporc/Commission, C-41/00 P, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. I-2125, points 38, 40, 43.

<sup>904</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Rothmans/Commission, T-188/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2463, points 54-55, 58-59, 61-64.

<sup>905</sup> Arrêt de la Cour du 6 mars 2003, Interporc/Commission, C-41/00 P, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. I-2125, points 48-49.

<sup>906</sup> Arrêt du TPI du 16 octobre 2003, Co-Frutta/Commission, T-47/01, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. II-4441, point 64.

<sup>907</sup> Arrêt du TPI du 11 décembre 2001, Petrie e.a./Commission, T-191/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-3677.

<sup>908</sup> Arrêt du TPI du 16 octobre 2003, Co-Frutta/Commission, T-47/01, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. II-4441.

Selon la jurisprudence, l'interprétation et l'application restrictives de la règle de l'auteur s'imposent quand un doute subsiste concernant l'auteur du document demandé. S'il n'y a aucun doute, une telle jurisprudence ne peut être invoquée<sup>909</sup>.

### **2.3.1.2. La règle de l'auteur et les procès-verbaux de comitologie**

Selon le TPI, refuser l'accès aux procès-verbaux des nombreux comités de comitologie revient à restreindre considérablement le droit d'accès aux documents, ce qui contrevient avec l'objectif de ce droit<sup>910</sup>.

Cependant, ces comités – qui assistent la Commission dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées – ne disposent pas d'une administration, d'un budget, d'archives, de locaux, ni même d'une adresse propre. Par conséquent, ces comités n'appartiennent à aucune catégorie d'auteurs tiers : ils ne sont ni une personne physique ou morale, ni un État membre, ni un organe national ou international, ni une « autre institution ou organe communautaire » au sens du Code de conduite<sup>911</sup>.

### **2.3.2. PROCÉDURES JURIDICTIONNELLES**

La possibilité de garder secrets des documents relatifs aux procédures juridictionnelles constitue, pour des raisons d'intérêt public, une des exceptions reconnues au droit d'accès. La Cour de justice et le TPI ont précisé les contours de cette exception qui, à l'instar des avis juridiques, sera incluse dans le règlement (CE) n° 1049/2001.

À cet égard, il convient de signaler que la Cour de justice et le TPI sont encore aujourd'hui les seules instances européennes à ne pas avoir adopté de règles en matière d'accès à leurs documents.

Une telle exception vise à assurer le respect du droit fondamental de toute personne d'être traitée équitablement par un tribunal indépendant – ce qui implique que les juridictions (nationales ou communautaires) doivent être libres d'appliquer leurs propres règles de procédures concernant les pouvoirs du juge, le déroulement de la procédure, et la confidentialité des pièces versées aux dossiers. La décision d'accorder ou non l'accès aux documents relève de la seule juridiction en cause<sup>912</sup>.

En fait, la portée de cette exception dépasse la seule protection des intérêts des parties dans le cadre d'une procédure juridictionnelle spécifique : elle garantit plus largement l'autonomie de procédure des juridictions européennes. Elle permet à la Commission de s'en prévaloir, même

---

<sup>909</sup> *Ibid.*

<sup>910</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Rothmans/Commission, T-188/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2463.

<sup>911</sup> *Ibid.*, points 58 et 59. Arrêt du TPI du 10 octobre 2001, British American Tobacco International (Investments)/Commission, T-111/00, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-2997, points 37 et 38.

<sup>912</sup> Arrêt de la Cour du 11 janvier 2000, Pays-Bas et van der Wal/Commission, C-174/98 P et C-189/98 P, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. I-1, points 20, 24-25, 28, 30.



lorsque celle-ci n'est pas elle-même partie dans une procédure juridictionnelle impliquant la protection de l'intérêt public<sup>913</sup>, et de s'opposer à la divulgation de documents rédigés par ou pour la Commission aux seules fins de cette procédure : mémoires et actes déposés, documents internes se rapportant à l'instruction de l'affaire en cours, mais aussi communications et éléments de correspondance relatifs à l'affaire échangés entre la direction générale concernée, le service juridique ou un cabinet d'avocats<sup>914</sup>.

Sachant qu'il convient, cette fois encore, d'interpréter strictement l'exception, cette dernière n'autorise pas la Commission à se soustraire à l'obligation de communiquer tout document établi lors de la constitution d'un dossier purement administratif. Ce principe doit être systématiquement respecté, et ce même si la production d'un document auprès d'un juge communautaire devait porter préjudice à la Commission<sup>915</sup>.

En revanche, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, il appartient à la Commission d'apprécier, dans chacun des cas suivants, si les documents relèvent des exceptions énumérées dans le Code de conduite<sup>916</sup> :

- les documents fournis par la Commission à une juridiction nationale sont des documents que cette dernière possède déjà,
- les documents qui, bien que rédigés en vue d'une procédure particulière, se contentent de faire état des premiers,
- les documents dans lesquels la Commission se borne à émettre un avis de nature très générale (sans référence précise au contenu des documents fournis).

En revanche, si les documents fournis par la Commission contiennent des analyses juridiques ou économiques rédigées sur la base de données fournies par la juridiction nationale, ils doivent être soumis aux règles nationales de procédure au même titre que toute autre expertise, notamment en ce qui concerne leur divulgation. La Commission doit impérativement s'assurer que leur divulgation ne constitue pas une infraction au droit national. En cas de doute, il lui revient de consulter la juridiction nationale et de se conformer à la décision de celle-ci d'autoriser ou non l'accès aux documents<sup>917</sup>.

---

<sup>913</sup> Arrêt de la Cour du 11 janvier 2000, Pays-Bas et van der Wal/Commission, C-174/98 P et C-189/98 P, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. I-1.

<sup>914</sup> Arrêt du TPI du 7 décembre 1999, Interporc/Commission, T-92/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3521.

<sup>915</sup> *Ibid.*

<sup>916</sup> Arrêt de la Cour du 11 janvier 2000, Pays-Bas et van der Wal/Commission, C-174/98 P et C-189/98 P, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. I-1.

<sup>917</sup> Arrêt de la Cour du 11 janvier 2000, Pays-Bas et van der Wal/Commission, C-174/98 P et C-189/98 P, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. I-1.

### 2.3.3. ACTIVITÉS D'INSPECTION ET D'ENQUÊTE : PROCÉDURE EN MANQUEMENT D'UN ÉTAT MEMBRE

La question de l'accès aux documents relevant de « procédures en manquement » à l'encontre des États membres donne lieu à certains arrêts du TPI. Cette jurisprudence permet de définir une nouvelle exception justifiée par la protection de l'intérêt public. Le TPI considère en effet que la divulgation des documents correspondant à ces procédures limiterait la possibilité de règlements « à l'amiable » entre les États membres et la Commission. La Cour de justice confirme ce refus d'accès aux documents relatifs aux procédures d'infraction, et ce au titre de la protection des activités d'enquête<sup>918</sup>.

De façon générale, les documents rassemblés ou constitués dans le cadre d'une enquête sur un manquement supposé d'un État membre au droit communautaire réunissent les conditions nécessaires pour que la Commission puisse invoquer une exception, en vertu (1) de la protection de l'intérêt public<sup>919</sup> et (2) de la discrétion/confidentialité que les États membres sont en droit d'attendre de la Commission<sup>920</sup>.

L'intérêt public est de permettre à l'État membre mis en cause soit de se conformer volontairement aux exigences du Traité, soit de justifier sa position<sup>921</sup>. Le bon déroulement de la procédure en manquement – et notamment des négociations entre l'État membre et la Commission – pourrait être gêné par la divulgation des documents rassemblés lors de l'enquête de la Commission (procédure décrite à l'article 169 du Traité, devenu article 226 CE), par exemple :

- lettres de mise en demeure et avis motivés,
- documents préparatoires.

Cette exigence de confidentialité perdure même après la saisine de la Cour, les négociations entre l'État membre et la Commission étant susceptibles de se poursuivre après le déclenchement de la procédure judiciaire. Le secret se justifie ainsi tout au long de la procédure, « au titre de la protection de l'intérêt public relatif aux activités d'inspection et d'enquête et aux procédures juridictionnelles », jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour, de façon à permettre un règlement amiable jusque dans les dernières minutes de la procédure judiciaire<sup>922</sup>.

---

<sup>918</sup> Notamment les arrêts du TPI du 5 mars 1997, *WWF UK/Commission*, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313 (point 62 et suivants) et du 11 décembre 2001, *Petrie e.a./Commission*, T-191/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-3677 (point 67 et suivants).

<sup>919</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, *WWF UK/Commission*, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313.

<sup>920</sup> Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, *Bavarian Lager/Commission*, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217.

<sup>921</sup> *Ibid.*

<sup>922</sup> Arrêt du TPI du 11 décembre 2001, *Petrie e.a./Commission*, T-191/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-3677.

Après l'adoption du règlement (CE) n° 1049/2001, cette exception sera la plus souvent invoquée par la Commission, du fait de l'augmentation des demandes d'accès à des documents concernant des procédures d'infraction ou des affaires de concurrence : en 2002, 35,9% des refus se fondent sur la sauvegarde des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit, ce chiffre étant relativement stable (37,55% en 2003, puis 31,81% en 2004)<sup>923</sup>.

#### 2.3.4. AVIS PRÉPARÉS PAR LES SERVICES JURIDIQUES DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

La protection des « avis juridiques » ne figure pas expressément parmi les exceptions prévues par le Code de conduite. Cependant, la jurisprudence reconnaît la nécessité de leur accorder une protection particulière, afin de permettre aux institutions communautaires de recueillir des avis juridiques indépendants<sup>924</sup>. Cette jurisprudence sera reprise lors de l'élaboration du règlement (CE) n° 1049/2001 qui prévoit une exception spécifique pour ces avis.

Un recours formé en 1993 par dix citoyens danois est à l'origine de cette jurisprudence : ces citoyens souhaitent en effet vérifier si le Premier ministre de leur pays est en droit de ratifier le Traité sur l'Union européenne, alors qu'ils jugent l'adhésion à ce Traité contraire à la Constitution danoise. Dans la cadre de la procédure qu'ils intentent auprès de la *Højesteret* (Cour suprême), les requérants réclament la communication de documents conservés par le Conseil. Ce dernier, dans sa décision du 3 novembre 1997, accède à leur demande, en excluant toutefois des avis préparés par son Service juridique et par celui de la Commission. Il fonde son refus sur la nécessité d'assurer « la protection de la sécurité juridique et de la stabilité du droit communautaire », et de sauvegarder « la faculté pour le Conseil de recueillir des avis juridiques indépendants »<sup>925</sup>.

Les requérants saisissent alors le TPI, le 23 décembre 1997, pour obtenir la communication de ces avis juridiques. Le TPI décide que le refus d'accès à ces documents ne semble pas contrevenir au Code de conduite.

En effet, le TPI souligne d'abord que les avis des services juridiques ont pour objet de fournir une opinion à toute instance appelée à adopter un acte. La divulgation de tels documents rendrait public le débat interne généré par l'examen de la légalité et de la portée de tout nouvel acte. Par conséquent, le Conseil perdrait tout intérêt à demander aux services juridiques des avis écrits : la

---

<sup>923</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2002 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM(2003) 216 final, Bruxelles, 29/04/2003, p. 14). Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0216:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>924</sup> Ordonnance du président du TPI du 3 mars 1998, Carlsen e.a./Conseil, T-610/97 R, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-485, notamment point 46. Arrêt du TPI du 8 novembre 2000, Ghignone e.a./Conseil, T-44/97, *Recueil de jurisprudence : fonction publique*, 2000, p. I-A-223 et II-1023, points 47 et 48. Ordonnance de la Cour du 23 octobre 2002, Autriche/Conseil, C-445/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. I-9151.

<sup>925</sup> Ordonnance du président du TPI du 3 mars 1998, Carlsen e.a./Conseil, T-610/97 R, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-485, points 45-49.

divulgaration de ces documents serait à même de créer une incertitude au regard de la légalité des actes communautaires et aurait ainsi des conséquences négatives sur le fonctionnement des institutions européennes. Or, le TPI juge que la stabilité de l'ordre communautaire et le bon fonctionnement institutionnel de l'Union constituent des intérêts publics qui ne doivent pas être mis en danger.

Ces deux intérêts ne sont pourtant pas explicitement mentionnés dans la liste des exceptions prévues dans le Code de conduite et dans la décision 93/731. Ici, c'est la protection de l'intérêt public, appréhendée de façon générale, qui permet de fonder le refus d'accès. Le TPI décide de ne pas limiter la portée de cette notion d'intérêt public aux cinq cas de figure envisagés par le Code de conduite (à savoir : sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête). En somme, le TPI pose *le principe général* de la protection de l'intérêt public – intérêt public qui inclut, mais dépasse également, les cinq exceptions énumérées par le Code de conduite<sup>926</sup>.

### 2.3.5. SECRET DES TRAVAUX DES JURYS DE CONCOURS

Le principe du secret des travaux des jurys de concours se justifie par des considérations impératives d'intérêt public. Un tel principe garantit l'indépendance des jurys et l'objectivité de leurs travaux, en les soustrayant à toute forme d'ingérence ou de pression, qu'elle provienne des candidats, de l'administration communautaire ou de tiers.

Ce principe est décrit à l'article 6 de l'annexe III du Statut des fonctionnaires. Or, en vertu de la hiérarchie des normes, ni le Code de conduite, ni la décision 94/90 ne peuvent altérer les effets d'une disposition du Statut, dans la mesure où l'adoption des deux premiers textes n'a pas suivi la procédure prévue pour la révision des dispositions du Statut<sup>927</sup>. Ces considérations restent valables même après l'achèvement des travaux du jury<sup>928</sup>.

## 2.4. PROCÉDURE ET JURISPRUDENCE

### 2.4.1. EXAMEN DE LA DEMANDE

La décision d'accorder ou non l'accès à des documents implique un examen minutieux de ces derniers et des conséquences de leur divulgation. Cet examen a ainsi pour objet de déterminer si

---

<sup>926</sup> Ordonnance du président du TPI du 3 mars 1998, Carlsen e.a./Conseil, T-610/97 R, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-485.

<sup>927</sup> Article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique et article 10 du Statut.

<sup>928</sup> Arrêt du TPI du 7 février 2001, Bonaiti Brighina/Commission, T-118/99, *Recueil de jurisprudence : fonction publique*, 2001 p. I-A-25 et II-97, points 46-47.

les documents tombent sous le coup de l'une des exceptions prévues par le Code de conduite et si le principe général d'accès doit être écarté<sup>929</sup>.

Le TPI considère que le Code de conduite et la décision 93/731 distinguent deux catégories d'exceptions au principe général d'accès aux documents :

- cinq « exceptions obligatoires »,
- et des « exceptions facultatives » découlant de la nécessaire confidentialité de ses travaux<sup>930</sup>.

#### 2.4.1.1. Examen des exceptions obligatoires

Selon le TPI, le Conseil et la Commission ont *obligation* de refuser l'accès aux documents relevant de la catégorie des exceptions obligatoires, lorsque la preuve de cette appartenance est établie<sup>931</sup>.

Dans les arrêts *Interporc* et *van der Wal*, le TPI précise que la Commission est tenue, avant de statuer sur une demande d'accès, de vérifier, au regard des informations dont elle dispose, que la divulgation de chaque document demandé est réellement susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts protégés par la catégorie des exceptions obligatoires définies à l'article 4, paragraphe 1 de la décision 93/731<sup>932</sup>. Si tel est le cas, la Commission est tenue de refuser l'accès aux documents relevant de l'exception<sup>933</sup>.

Cependant, le risque d'atteinte à l'intérêt public doit être raisonnablement prévisible et non pas très hypothétique. Dans l'arrêt *Kuijer/Conseil*, le TPI annule une décision du Conseil refusant l'accès à des rapports préparés ou conservés par le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (CIREA). Le Conseil ne peut, en effet, rejeter une demande de communication au motif que ces documents comportent des informations sur la situation politique de pays tiers ou font état de violations des droits de l'homme : le risque d'une atteinte à l'intérêt public n'est pas ici concrètement établi<sup>934</sup>.

---

<sup>929</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489, points 71-72.

<sup>930</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313, points 57-60. Arrêt du TPI du 6 février 1998, Interporc/Commission, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231, point 49. Arrêt du TPI du 19 mars 1998, van der Wal/Commission, T-83/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-545, point 50. Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289, point 110. Arrêt du TPI du 7 décembre 1999, Interporc/Commission, T-92/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3521, point 38.

<sup>931</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313.

<sup>932</sup> Arrêt du TPI du 6 février 1998, Interporc/Commission, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231, point 52, Arrêt du TPI du 19 mars 1998, van der Wal/Commission, T-83/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-545, point 43.

<sup>933</sup> Arrêt du TPI du 6 février 1998, Interporc/Commission, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231, points 46-57.

<sup>934</sup> Arrêt du TPI du 7 février 2002, Kuijer/Conseil, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. II-485, points 55-56, 60-61.

Avec l'arrêt *Kuijjer/Conseil*, le TPI affirme qu'un refus d'accès se fonde sur une analyse du contenu et du contexte de chaque document : ce n'est qu'après cette analyse que le Conseil (ou la Commission) peut affirmer, dans certaines circonstances spécifiques, que la divulgation d'un document constitue un danger pour l'intérêt public<sup>935</sup>.

#### 2.4.1.2. Examen des exceptions facultatives

Selon le TPI, le Conseil et la Commission jouissent d'un pouvoir d'appréciation les autorisant à rejeter, le cas échéant, une demande d'accès à des documents se rapportant à leurs délibérations (« exceptions facultatives »).

Le TPI ne considère cependant pas que le Code de conduite permette à une institution de refuser, *par principe*, l'accès à des documents ayant trait à des délibérations au motif qu'ils révèlent les positions des États membres : l'institution exerce ce pouvoir d'appréciation en mettant réellement en balance, d'une part, son intérêt particulier<sup>936</sup> (ou celui des États membres dans le cas du Conseil<sup>937</sup>) à préserver le secret des délibérations et, d'autre part, l'intérêt du citoyen à accéder aux documents demandés.

C'est d'ailleurs l'une des observations de la Cour de justice dans l'affaire *Carvel*<sup>938</sup>. À l'origine de ce litige, il y a le refus « automatique » du Conseil de donner accès à des comptes-rendus et à des éléments de documentation se rapportant à plusieurs de ses séances, au simple motif que ces documents ont trait à ses délibérations. La Cour annule ce refus, considérant que le Conseil ne respecte pas son obligation de prendre en considération l'intérêt des deux parties.

#### 2.4.2. ACCÈS PARTIEL

Dans l'arrêt *Hautala/Conseil* du 19 juillet 1999<sup>939</sup>, le TPI reconnaît pour la première fois la possibilité d'un accès partiel aux documents, en vertu du principe de proportionnalité. Heidi Hautala (finlandaise, Groupe des Verts au Parlement européen) porte plainte suite au refus du Conseil de lui communiquer un rapport sur les exportations d'armes conventionnelles. Le TPI annule la décision du Conseil et le contraint à examiner la possibilité d'un accès partiel au rapport demandé, transposant au niveau communautaire une pratique déjà en vigueur en Suède<sup>940</sup>.

---

<sup>935</sup> Arrêt du TPI du 7 février 2002, *Kuijjer/Conseil*, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. II-485.

<sup>936</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765, points 65-68. Arrêt du TPI du 5 mars 1997, *WWF UK/Commission*, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313.

<sup>937</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765, points 72-73. Arrêt du TPI du 10 octobre 2001, *British American Tobacco International (Investments)/Commission*, T-111/00, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-2997, points 52-53.

<sup>938</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765.

<sup>939</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Hautala/Conseil*, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

<sup>940</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, Secrétariat Général, Direction C, CO-ORDINATION II. *Transparency and Access to Documents, Grants, Relations with Interest Groups. Subject: Comparative Analysis of the Member States' Legislation Concerning the Access to Documents*. Réf. SG.C.2/VJ/CD D(2000) 545158, 09/08/2000.

Le TPI affirme que l'interprétation des exceptions liées à la protection de l'intérêt public doit se faire à la lumière (1) du principe du droit d'accès à l'information et (2) du principe de proportionnalité<sup>941</sup> :

- En application du *principe du droit à l'information*, la décision 93/731 traduit le principe d'un accès « aussi large que possible » du citoyen à l'information, dans le but de renforcer (1) le caractère démocratique des institutions et (2) la confiance du public dans l'administration ;
- Le *principe de proportionnalité* implique que les exceptions demeurent dans les limites nécessaires et suffisantes pour permettre la protection de l'intérêt public.

L'accès partiel permet de concilier ces deux principes. Ainsi, dans l'affaire *Hautala/Conseil*, le Conseil aurait pu examiner la possibilité de communiquer à Heidi Hautala une version du rapport expurgée des informations susceptibles de porter atteinte à l'intérêt public dans le cadre des relations internationales. Le TPI, relevant que le Conseil n'a pas envisagé l'éventualité d'un accès partiel, annule le refus de communication de ce dernier<sup>942</sup>.

Le Conseil, soutenu par l'Espagne, introduit un pourvoi contre l'arrêt du TPI. Dans son arrêt du 6 décembre 2001, la Cour de justice rejette ce pourvoi et confirme le premier arrêt : « *En l'absence de tout motif justifiant que des éléments d'information contenus dans un document qui ne relèvent pas des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731 puissent être tenus secrets par une institution, le refus d'un accès partiel constituerait une mesure manifestement disproportionnée pour assurer la confidentialité des éléments d'information couverts par l'une de ces exceptions* »<sup>943</sup>.

Dès lors, le Conseil et la Commission sont tenus d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux informations non couvertes par les exceptions. À défaut, un refus d'accès doit être annulé comme entaché d'une « erreur de droit » – et ce, même si cette erreur n'a pas eu d'influence directe sur le choix de refuser la communication d'un document<sup>944</sup>. Ainsi, dans l'affaire *JT's Corporation/Commission*, la Commission refuse l'accès à des rapports de mission et à des éléments de correspondance concernant un pays tiers. Or, sa décision ne comporte « aucune indication révélant [l'examen de la possibilité d'un accès partiel ; elle est donc]

---

<sup>941</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Hautala/Conseil*, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489. Arrêt du TPI du 6 avril 2000, *Kuijer/Conseil*, T-188/98, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-1959, points 54-55.

<sup>942</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Hautala/Conseil*, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

<sup>943</sup> Arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, *Conseil/Hautala*, C-353/99 P, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. I-9565, points 28-29.

<sup>944</sup> Arrêt de la Cour du 22 janvier 2004, *Mattila/Conseil et Commission*, C-353/01 P, *Recueil de jurisprudence*, 2004, p. I-1073, points 30-32.

entachée d'erreurs manifestes dans l'application de la décision 94/90 et doit donc être annulée »<sup>945</sup>.

Dans les cas où le volume du document ou la quantité des passages à censurer entraînerait une charge de travail déraisonnable, le principe de proportionnalité permet tant au Conseil qu'à la Commission de mettre en balance, d'une part, l'intérêt de l'accès du public à une version expurgée et, d'autre part, la quantité de travail qui en découlerait<sup>946</sup> – l'objectif de cette opération étant d'agir dans le souci d'une « bonne administration ». Ainsi, à titre exceptionnel, une dérogation d'accorder un accès partiel est envisageable dans le cas où la charge de travail entraînée par la préparation d'une version expurgée se révélerait particulièrement lourde en temps ou en personnel<sup>947</sup>.

Dans cette même optique, le Conseil et la Commission sont en droit de refuser un accès partiel dans le cas où l'examen d'un document fait clairement apparaître que la version expurgée perdrait tout son sens<sup>948</sup>.

### 2.4.3. OBLIGATION DE MOTIVER CLAIREMENT LE REFUS D'ACCÈS

La jurisprudence de la Cour de justice et le TPI rappelle que la motivation exigée par l'ancien article 190 (nouvel article 253) du Traité CE doit expliquer clairement et sans équivoque le raisonnement de l'institution à l'origine du refus d'accès. Cette obligation comporte un double objectif<sup>949</sup> :

- permettre au demandeur de connaître les motifs du refus afin de pouvoir faire valoir ses droits,
- permettre au juge communautaire d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision.

#### 2.4.3.1. Teneur de la motivation

Dans l'affaire *Interporc*, le TPI souligne que la motivation d'un refus d'accès aux documents doit faire état, pour chaque catégorie de documents concernée, des raisons spécifiques pour lesquelles l'institution considère que la divulgation des documents demandés tombe sous le coup d'une des exceptions prévues par la première catégorie. Ceci est en effet nécessaire afin de

---

<sup>945</sup> Arrêt du TPI du 12 octobre 2000, *JT's Corporation/Commission*, T-123/99, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-3269.

<sup>946</sup> Arrêt du TPI du 6 avril 2000, *Kuijer/Conseil*, T-188/98, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-1959.

<sup>947</sup> Arrêt du TPI du 7 février 2002, *Kuijer/Conseil*, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. II-485.

<sup>948</sup> Arrêt du TPI du 12 juillet 2001, *Mattila/Conseil et Commission*, T-204/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-2265, point 69.

<sup>949</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, *WWF UK/Commission*, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313, point 66. Arrêt du TPI du 17 juin 1998, *Svenska Journalistförbundet/Conseil*, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289., point 116. Arrêt du TPI du 12 octobre 2000, *JT's Corporation/Commission*, T-123/99, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-3269, point 63.



permettre au destinataire de la décision de s'assurer que l'examen préalable a effectivement eu lieu et d'apprécier le bien-fondé des motifs du refus<sup>950</sup>.

Concernant l'exception tirée de la protection du secret de ses délibérations, le Conseil doit rendre une décision permettant au requérant et au TPI de vérifier qu'il s'est bien acquitté de son obligation d'effectuer une analyse comparative, d'une part, des intérêts du requérant et, d'autre part, des critères de confidentialité des délibérations du Conseil<sup>951</sup> (obligation résultant de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731).

Plus généralement, on appréciera la bonne motivation d'une décision en considérant non seulement son libellé, mais également son contexte, ainsi les règles juridiques régissant la matière concernée<sup>952</sup>. Ainsi, dans l'affaire *JT's Corporation/Commission*, le TPI annule une décision de refus d'accès dans laquelle la Commission ne précise pas si elle a procédé à l'examen des documents demandés<sup>953</sup>. De même, dans l'affaire *Svenska Journalistförbundet/Conseil*, le TPI rejette une décision du Conseil qui se borne à indiquer que les documents réclamés doivent rester confidentiels car (1) leur divulgation porterait atteinte à l'intérêt public (sécurité publique) et (2) qu'ils concernent des délibérations du Conseil (notamment les opinions défendues par ses membres)<sup>954</sup>.

#### **2.4.3.2. Obligation d'examiner tous les documents**

Dans l'affaire *Kuijjer/Conseil*, le TPI annule une décision de refus dont les motifs ne font pas apparaître que le Conseil ait examiné chaque document, même sommairement ou par « groupes présentant les mêmes caractéristiques substantielles »<sup>955</sup>.

Plus tard, dans l'affaire *Mattila/Conseil*, le TPI estimera que cette obligation ne signifie pas que le Conseil et la Commission soient tenus « en toutes circonstances, de fournir pour chaque document les raisons impératives justifiant l'application de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, sous peine de compromettre la fonction essentielle de l'exception en cause. Il pourrait, en effet, paraître impossible d'indiquer les raisons justifiant la confidentialité à l'égard de chaque document, sans divulguer le contenu de ce dernier et, partant, priver l'exception de sa finalité essentielle »<sup>956</sup>.

---

<sup>950</sup> Arrêt du TPI du 6 février 1998, *Interporc/Commission*, T-124/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-231, point 54.

<sup>951</sup> Arrêt du TPI du 17 juin 1998, *Svenska Journalistförbundet/Conseil*, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289, points 115-118, 122, 125, 127).

<sup>952</sup> Arrêt du TPI du 12 octobre 2000, *JT's Corporation/Commission*, T-123/99, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-3269. Arrêt du TPI du 6 avril 2000, *Kuijjer/Conseil*, T-188/98, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-1959.

<sup>953</sup> Arrêt du TPI du 12 octobre 2000, *JT's Corporation/Commission*, T-123/99, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-3269.

<sup>954</sup> Arrêt du TPI du 17 juin 1998, *Svenska Journalistförbundet/Conseil*, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289.

<sup>955</sup> Arrêt du TPI du 6 avril 2000, *Kuijjer/Conseil*, T-188/98, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-1959.

<sup>956</sup> Arrêt du TPI du 12 juillet 2001, *Mattila/Conseil et Commission*, T-204/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-2265.

#### 2.4.4. MARGE D'APPRÉCIATION DES INSTITUTIONS ET COMPÉTENCE DU TPI SUR LA LÉGALITÉ D'UNE DÉCISION DE REFUS

Dans l'arrêt *Hautala/Conseil*, le TPI reconnaît au Conseil une importante « marge d'appréciation » dans le cadre des décisions de refus fondées sur la nécessité de protéger l'intérêt public en matière de relations internationales<sup>957</sup>. En vertu de cette marge d'appréciation, le Conseil doit déterminer si la divulgation d'un document (un rapport du groupe de travail consacré aux exportations d'armes conventionnelles) est susceptible d'avoir des conséquences négatives sur les relations de l'Union européenne avec des pays tiers. Cette latitude accordée au Conseil se fonde sur les responsabilités politiques que lui confèrent les dispositions du titre V du Traité sur l'Union européenne (politique étrangère et de sécurité commune).

Par conséquent, le contrôle exercé par le TPI sur une décision de refus du Conseil dans les circonstances susmentionnées se limite à la vérification<sup>958</sup> :

- du respect des règles de procédure,
- de la motivation de la décision,
- de l'exactitude matérielle des faits,
- de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir.

Avec l'arrêt *Kuijer/Conseil*, la marge d'appréciation est étendue aux institutions pour l'ensemble des refus d'accès fondés sur la protection de l'intérêt public en général. Par conséquent, les institutions disposent d'une importante latitude lorsqu'elles examinent si l'accès à un document peut porter atteinte à l'intérêt public – le contrôle de la Cour de justice ou du TPI sur la légalité des décisions du Conseil ou de la Commission se limitant à l'examen des quatre points précédemment décrits<sup>959</sup>.

#### 2.4.5. EXAMEN DES DEMANDES CONFIRMATIVES

En cas de réponse initiale négative, l'intéressé adresse au Secrétaire général de la Commission ou du Conseil une demande confirmative réclamant la révision de la réponse initiale. La décision du Secrétaire général est considérée comme étant la position définitive de l'institution. Dès lors, cette décision remplace la réponse initiale : elle seule produit, le cas échéant, des effets

---

<sup>957</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Hautala/Conseil*, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489, point 71.

<sup>958</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Hautala/Conseil*, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489. Pour une décision similaire, voir Arrêt du TPI du 7 février 2002, *Kuijer/Conseil*, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. II-485.

<sup>959</sup> Cf. Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Hautala/Conseil*, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489, points 71 et 72, confirmé en pourvoi, Arrêt du TPI du 7 février 2002, *Kuijer/Conseil*, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. II-485, point 53, Arrêt du TPI du 26 avril 2005, *Sison/Conseil*, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005, p. II-1429, points 46-47.

juridiques et est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, en application de l'article 230 CE<sup>960</sup>.

La divergence des motivations exposées par le Conseil ou la Commission dans le cadre des décisions initiales et confirmatives ne peut être considérée comme l'indice d'un « détournement de pouvoir » : cette procédure a précisément pour objet de permettre au Secrétaire général de reconsidérer la demande initiale préparée par le service compétent<sup>961</sup>.

Il résulte de la décision 93/731 que la décision de rejeter une demande confirmative d'accès formulée au titre de l'article 7, paragraphe 1, de ladite décision doit intervenir sur la base d'un véritable examen des circonstances propres au cas d'espèce<sup>962</sup>.

#### 2.4.6. OBLIGATION DE RÉPONDRE AUX DEMANDES

Aucune disposition du Code de conduite ne traite du droit d'accès aux informations : les effets juridiques produits par le Code ne s'appliquent donc qu'aux documents.

Seul un considérant de la décision 94/90 fait état de la déclaration relative au droit d'accès à l'information (annexée à l'acte final du Traité sur l'Union européenne). Cette mention, qui ne fait l'objet d'aucune explication complémentaire, ne saurait se substituer au terme « document » utilisé à plusieurs reprises dans la décision 94/90. Par conséquent, la décision 94/90 n'implique pas pour la Commission de devoir répondre aux demandes d'informations<sup>963</sup>.

Apparemment, l'approche restrictive du Conseil et de la Commission se fonde sur une confusion terminologique : en effet, il faut bien distinguer le droit d'accès à l'information du droit d'accès aux documents qui s'applique à « l'information contenue dans des documents ». Le TPI, dans l'affaire *Hautala/Conseil*, se réfère explicitement au droit d'accès à l'information. Tandis que la Cour de justice, saisie en appel, confirme qu'il ressort « dès lors du contexte même dans lequel la décision 93/731 a été adoptée que le Conseil et le gouvernement espagnol soutiennent à tort que cette décision ne viserait que l'accès aux *documents* en tant que tels et non pas l'accès aux éléments d'information contenus dans ceux-ci ».

La possibilité pour l'institution de faire droit à une demande d'accès suppose que ces documents existent : l'inexistence d'un document est présumée lorsqu'une affirmation est faite en ce sens

---

<sup>960</sup> Arrêt du TPI du 16 octobre 2003, *Co-Frutta/Commission*, T-47/01, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. II-4441.

<sup>961</sup> *Ibid.*

<sup>962</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Hautala/Conseil*, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

<sup>963</sup> Ordonnance du TPI du 27 octobre 1999, *Meyer/Commission*, T-106/99, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3273, points 34-36.

par l'institution concernée. Il s'agit néanmoins d'une présomption simple que le requérant peut renverser par tous moyens utiles, en se fondant sur des indices pertinents et concordants<sup>964</sup>.

### 3. INTERVENTIONS ET INTÉRÊTS NATIONAUX

#### 3.1. INTÉRÊTS NATIONAUX : RÔLE DES PAYS NORDIQUES POUR LA DÉFENSE DE LA TRANSPARENCE

João de Deus Pinheiro, ancien commissaire européen, décrit ainsi les cultures administratives européennes concernant la question de la transparence<sup>965</sup> :

---

*« Il y a deux tendances en Europe. L'une, que je qualifierais de napoléonienne, où tout est secret, sauf ce qui est public. Et l'autre selon laquelle tout est public, sauf une partie très limitée qui, pour diverses raisons, doit être tenue secrète ».*

---

La différence « radicale » d'appréhension du secret officiel par les États membres est un lieu commun<sup>966</sup>. *Grosso modo*, on distingue<sup>967</sup> :

- le « Nord protestant », à savoir les pays nordiques dotés de fortes et anciennes traditions d'ouverture gouvernementale,
- le « Sud catholique », composé de nations dont les cultures politiques et étatiques accordent un pouvoir important aux hauts fonctionnaires et aux « bureaucrates ».

Ainsi, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et la Finlande se réfèrent à des pratiques administratives ouvertes. Le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Belgique et le Luxembourg

---

<sup>964</sup> Arrêt du TPI du 25 juin 2002, *British American Tobacco (Investments)/Commission*, T-311/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002 p. II-2781.

<sup>965</sup> Cité par : PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES PÉTITIONS. Rapport sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'accès du public aux documents (C4-0157/98). Rapporteur : Astrid Thors. Réf. A4-0265/98, PE 226.263/déf, 02/07/1998, p. 26. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE4 AP RP/PETI.1994 A4-0265/98 0010). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0265+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

CARLBERG Ingrid. « L'opaque transparence de l'Union européenne ». *Le Monde diplomatique*, juin 1997, p. 32. Disponible à l'adresse : <http://www.monde-diplomatique.fr/1997/06/CARLBERG/8834> (consulté le 30/10/2010).

<sup>966</sup> ÖBERG Ulf. « EU Citizen's Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act ». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2, 1999, p. 303.

<sup>967</sup> JANSEN Thomas. « European Identity and the Identity of Europe ». Dans JANSEN Thomas (ed.). *Reflections on European Identity*. Bruxelles : European Commission, Forward Studies Unit, 1999, p. 33. AMOS, Jim. *Submission to the Parliamentary European Union Committee on the Proposed Regulation on Public Access*. London : University College London, Constitution Unit, 2000, p. 7. SIEDENTOP Larry. *Democracy in Europe*. London : Penguin Press, 2000. SÖDERMAN Jacob. « The EU's Transparent Bid for Opacity : The Prodi Commission's recommendation on transparency make the Santer Commission look good ». *Wall Street Journal Europe*, 24/02/2000, p. 9.

sont les tenants d'une tradition administrative plus fermée. Ce clivage est observable, par exemple, lors de la période d'application du Code de conduite ou pendant les travaux de la Conférence intergouvernementale de juin 1997, conclue par le Conseil européen de La Haye.

Depuis ses origines, l'administration communautaire reflète la « culture » continentale caractérisée par le secret et la rétention d'information qui prévaut notamment au sein de l'appareil administratif français où, chose extraordinaire pour un ressortissant scandinave, l'État peut poursuivre les fonctionnaires coupables de fuites (*whistleblowers*).

Il convient de souligner que les pays qui promeuvent la transparence ne limitent pas leurs actions à la seule Union européenne. Ainsi, dès les années 1950, le Danemark formule, avec la Norvège, des propositions concernant le régime d'accès aux documents de l'OTAN<sup>968</sup>. Au cours de la décennie 1990, les Pays-Bas œuvrent pour le droit d'accès aux documents du Comité exécutif institué par les accords de Schengen<sup>969</sup>.

### 3.1.1. FORCES EN PRÉSENCE AU SEIN DU CONSEIL

Au sein du Conseil des ministres, les représentants des pays nordiques sont les champions de la transparence, contrairement aux représentants des nations d'Europe occidentale et méridionale.

La répartition des votes au sein du groupe de travail du Conseil sur l'accès aux documents est révélatrice de cette division. Cet organe, composé de représentants des États membres, traite les demandes d'accès déposées auprès du Conseil et relevant d'une des exceptions prévues par la décision 93/731. En 2000, le groupe de travail se prononce sur 24 affaires<sup>970</sup> :

---

<sup>968</sup> ROBERTS Alasdair. « NATO, Secrecy, and the Right to Information ». *East European Constitutional Review*, vol. 11.4 et 12.1, automne 2002-hiver 2003, pp. 90-91. Disponible à l'adresse : [http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol11\\_12num4\\_1/vol11\\_12num4\\_1.pdf](http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol11_12num4_1/vol11_12num4_1.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>969</sup> CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? ». *Common Market Law Review*, n° 32(2), avril 1995, pp. 403-416.

<sup>970</sup> STATEWATCH. « Survey shows which EU governments back access, which do not ». *Statewatch News Online*, décembre 2000. JACOBS Francis B. « Institutional Dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001, p. 6. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF> (consulté le 30/10/2010).

États membres	Pourcentage de cas pour lesquels l'État membre vote pour l'accès aux documents
Danemark	88%
Suède	83%
Finlande	53%
Pays-Bas	29%
Royaume-Uni	20%
Irlande	17%
Allemagne, Grèce	4%
Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg, France, Portugal	0%

### 3.1.2. POSITIONS DES GOUVERNEMENTS CONCERNANT LE CODE DE CONDUITE

Dans l'affaire C-58/94, les Pays-Bas forment un recours auprès de la Cour de justice contre le Conseil concernant le Code de conduite : bien qu'en désaccord avec le contenu de la décision du 93/731, les Pays-Bas contestent uniquement la base juridique de cette décision et affirment que l'accès aux documents doit se fonder sur une mesure législative plutôt que sur des règles de procédure interne<sup>971</sup>.

Le clivage entre les Pays-Bas et les autres États membres trouve son origine dans une divergence d'appréciation quant à la nature légale du principe de l'accès aux documents dans le contexte des institutions européennes :

- les Pays-Bas soulignent la nature fondamentale du principe d'accès aux documents dans le renforcement du caractère démocratique des instances communautaires et affirment que le but initial de la décision est de définir la transparence administrative en tant que « droit » ;
- les autres États membres (à l'exception probable du Danemark<sup>972</sup>) sont convaincus que le Code de conduite et la décision du Conseil constituent davantage une simple orientation politique qu'un droit fondamental ; selon eux, le Code de conduite permet au Conseil d'accorder, dans certaines circonstances, l'accès à ses documents sans que ceci n'affecte la nature confidentielle de son fonctionnement.

En 2000, les Pays-Bas entameront une nouvelle procédure concernant la controversée « décision Solana ». Ils n'abandonneront leur recours qu'après l'adoption du nouveau règlement (CE) n° 1049/2001.

---

<sup>971</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169.

<sup>972</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169.

### 3.1.3. INTERVENTIONS DES GOUVERNEMENTS AUPRÈS DE LA COUR DE JUSTICE ET DU TPI

Entre l'entrée en vigueur du Code de conduite en 1993 et janvier 2004, certains États membres interviennent au nom des plaignants dans sept affaires sur les 34 présentées auprès de la Cour de justice et du TPI et concernant l'application du Code<sup>973</sup> :

- Suède : intervenue dans cinq cas<sup>974</sup>,
- Pays-Bas<sup>975</sup> et Danemark<sup>976</sup> : dans trois,
- Finlande<sup>977</sup> : dans deux cas.

La France<sup>978</sup> et le Royaume-Uni<sup>979</sup>, deux pays avec des traditions administratives et gouvernementales « fermées », soutiennent les refus d'accès opposés par le Conseil et la Commission : la première dans quatre affaires et le second dans trois.

Ces quelques éléments statistiques sont particulièrement révélateurs, surtout si l'on considère l'absence de lien direct entre l'intervention d'un État membre et la nationalité du requérant. Ainsi, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède interviennent au nom de plaignants qui ne sont pourtant pas des compatriotes (à une seule exception pour la Suède<sup>980</sup>). Le Royaume-Uni se distingue en intervenant contre deux entités britanniques (une ONG et une firme)<sup>981</sup>. Ce dernier pays et la

---

<sup>973</sup> PEERS Steve (comp.). *The EU Court System and Freedom of Information : Statewatch observatory on EU FOI case law*. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/caselawobs.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>974</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313.

Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289.

Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Rothmans/Commission, T-188/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2463.

Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

<sup>975</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765. Arrêt du TPI du 19 mars 1998, van der Wal/Commission, T-83/96, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-545. Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289.

<sup>976</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765. Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289.

<sup>977</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

<sup>978</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313. Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289. Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489. Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169.

<sup>979</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313.

Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289. Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489. Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, Bavarian Lager/Commission, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217.

<sup>980</sup> Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289. Notons que la Finlande intervient à deux reprises, mais pour soutenir Heidi Hautala, l'une de ses ressortissantes (affaires T-14/98 et C-353/99 P).

<sup>981</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313 ; Arrêt du TPI du 14 octobre 1999, Bavarian Lager/Commission, T-309/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3217. Affaire T-174/95

France soutiennent systématiquement – et à trois reprises conjointement – les institutions (sauf pour le pourvoi *Hautala*).

Dans le cas des Pays-Bas, du Danemark et de la Suède, on pourrait assimiler le soutien à des requérants « étrangers » à une position de principe. Les motivations du Royaume-Uni sont bien différentes. Bien souvent, les documents demandés émanent des États membres ou les concernent directement : leur divulgation par une institution communautaire constituerait une astuce pour contourner des dispositions nationales strictes. Ceci explique la virulence des pays les plus « conservateurs » en matière d'accès aux documents – dont le Royaume-Uni et la France – qui craignent pour leur « acquis national » en ce domaine.

### 3.1.4. NATIONALITÉS DES PLAIGNANTS

L'examen de la nationalité des plaignants qui introduisent des recours auprès de la Cour de justice et du TPI révèle de nouveau – quoique de façon moins saisissante que ci-dessus – l'attachement nordique à la transparence administrative. Les pays dotés d'une administration ouverte sont en effet surreprésentés :

- Royaume-Uni (il y a un paradoxe britannique que nous évoquerons plus loin<sup>982</sup>) : neuf plaignants<sup>983</sup>,
- Pays-Bas : huit<sup>984</sup>,
- Allemagne : cinq<sup>985</sup>,
- Finlande : quatre<sup>986</sup>,
- Italie<sup>987</sup> et Grèce<sup>988</sup> : deux,
- Danemark<sup>989</sup>, France<sup>990</sup> et Suède<sup>991</sup> : un.

Entre outre, deux plaignants appartiennent à des groupes d'intérêt public de nationalités diverses<sup>992</sup>. Ainsi, dans l'affaire T-191/99, se trouve parmi les requérants l'ALLSI/CDFL (*Associazione lettori di lingua straniera in Italia/Committee for the Defence of Foreign Lecturers*),

---

<sup>982</sup> Voir chapitre 6, titre « 3.1.6. Le paradoxe britannique », p. 307 de cette thèse.

<sup>983</sup> Affaires T-194/94, T-19/96, T-178/99, T-123/99, T-78/99, T-36/00, T-111/00, T-311/00 et T-105/95 (World Wildlife Fund, Surrey, Royaume-Uni).

<sup>984</sup> Affaires C-58/94, T-83/96, T-188/97, 174/98 P & C-189/98 P, T-188/98, T-20/99, T-41/00, T-211/00.

<sup>985</sup> Affaires T-156/97, T-124/96, T-309/97, T-92/98, C-41/00 P.

<sup>986</sup> Affaires T-14/98, T-204/99, C-353/99 P, C-353/01 P.

<sup>987</sup> Affaires T-103/99, T-47/01.

<sup>988</sup> Affaires T-3/00, C-193/01 P.

<sup>989</sup> Affaire T-610/97 R.

<sup>990</sup> Affaire T-106/99.

<sup>991</sup> Affaire T-174/95.

<sup>992</sup> Affaires T-105/95 (World Wildlife Fund, Surrey, Royaume-Uni) et T-191/99 (David Petrie, Victoria Jane Primhak, David Verzoni et autres).



établie à Vérone. Dans cette affaire, le lieu de résidence des demandeurs (Bologne, Naples et Vérone) peut induire en erreur : en effet, aucun des requérants, professeurs d'université auprès d'établissements italiens, n'est de nationalité italienne – le plus actif (D. Petrie) étant britannique.

### 3.1.5. PRÉGNANCE DES SCHÉMAS NATIONAUX AU NIVEAU DES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS

Le clivage déjà observé et la grande tradition nordique en faveur de la transparence administrative apparaissent l'un et l'autre dans les comportements individuels des parlementaires européens. En effet, les champions de la transparence proviennent pour l'essentiel des pays de l'Europe septentrionale<sup>993</sup> : Jens-Peter Bonde (Danemark), Heidi Hautala (Finlande), Maj-Lis Loo (Suède), Cecilia Malmström (Suède) et Astrid Thors (Finlande) et Hanja Maij-Weggen (Pays-Bas).

Cette dernière déclare, lors du débat du 2 mai 2001 sur le rapport de Michael Cashman concernant la proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission : « *il est question, dans les débats que nous menons ici, d'une différence culturelle. Mais les pays du Sud n'ont pratiquement pas pris la parole. [...] Espérons que ce débat parvienne jusqu'à nos collègues d'Europe méridionale, car c'est peut-être chez eux que le besoin de transparence dans l'administration est le plus criant* »<sup>994</sup>.

Évidemment, on compte, après 1999, quelques exceptions : Michael Cashman et Nicholas Clegg (Royaume-Uni), ainsi que les libéraux Dirk Sterckx (Belgique), Antonio Di Pietro (Italie, magistrat à l'origine de l'opération « Mains propres ») et Marco Cappato (Italie, actif lors de la révision du règlement (CE) n° 1049/2001).

Néanmoins, l'origine nordique de la plupart des avocats de la transparence pendant la période de l'application du Code de conduite est particulièrement frappante, surtout si on considère la répartition des sièges au sein du Parlement européen – répartition qui est fonction du « poids démographique » des États membres.

### 3.1.6. LE PARADOXE BRITANNIQUE

Les parlementaires et citoyens britanniques présentent une particularité intéressante : ils défendent le droit d'accès à l'information communautaire bien qu'ils ne disposent pas d'une

---

<sup>993</sup> JACOBS Francis B. « Institutional Dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001, pp. 4-5 et 20. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF> (consulté le 30/10/2010) [Francis B. Jacobs, fonctionnaire au Parlement européen, a travaillé à la commission institutionnelle qui a traité certains sujets relatifs à la transparence].

<sup>994</sup> PARLEMENT EUROPEEN. « Accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission ». Séance du mercredi 2 mai 2001 (Bruxelles). *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen » (janvier-décembre 2001) [sur CD-ROM]. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010502+ITEM-007+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

législation nationale en matière d'accès aux documents (comme en témoigne notamment un long conflit opposant la Commission et deux ressortissants britanniques au sujet de documents relatifs à la TVA<sup>995</sup>). De plus, outre-Manche, l'administration se caractérise par une tradition de secret et par une résistance aux mesures d'ouverture mises en œuvre par le gouvernement<sup>996</sup>. Enfin, le Royaume-Uni est l'un des deux seuls États membres à intervenir auprès des tribunaux européens en faveur des institutions communautaires.

Comment expliquer un tel paradoxe ?

- Ce paradoxe s'explique d'abord par une volonté de contrôler le pouvoir exécutif européen, et ce parce que la tradition britannique garantit un tel contrôle au niveau national par le biais du concept de responsabilité ministérielle.
- En outre, le citoyen britannique peut déjà accéder à certains documents administratifs : il bénéficie, par exemple, d'un accès relativement satisfaisant aux documents gouvernementaux grâce à l'Ombudsman<sup>997</sup>.
- De plus, au Royaume-Uni, le processus de prise de décision au niveau des collectivités locales est réglementé par une loi (1) qui restreint la possibilité de tenir des réunions à huis clos et (2) qui permet au public d'accéder à l'ensemble des documents officiels<sup>998</sup>.
- Par ailleurs, en droit anglais, la preuve se caractérise par la procédure de *discovery* selon laquelle les parties d'un procès sont tenues de divulguer toutes les pièces se trouvant en leur possession, qu'elles soient favorables ou défavorables à leur cause (ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays comme, par exemple, la France). La tradition exige également la transparence des décisions de justice (contrairement au principe hexagonal du secret du délibéré) : les *Law Lords* expriment publiquement leurs positions qui sont reprises dans l'arrêt.
- Enfin, pour certains requérants britanniques, le recours au droit européen en matière d'accès aux documents est une stratégie pour contourner le secret officiel national et rassembler ainsi des informations relevant du processus décisionnel britannique<sup>999</sup>.

---

<sup>995</sup> Ordonnance du TPI du 27 novembre 2000, Elder/Commission, T-78/99 DEP, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. II-3717. Ordonnance du TPI du 6 décembre 1999, Elder /Commission, T-178/99, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3509. Ordonnance du TPI du 7 février 2001, Elder/Commission, T-36/00, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-607.

<sup>996</sup> KINDER-GEST Patricia. *Droit anglais. T. 1 : Institutions politiques et judiciaires*. 3<sup>e</sup> éd. Paris : LGDJ, Montchrestien, 1997 (Coll. « Manuel »), p. 115.

<sup>997</sup> Sur le médiateur britannique et sa contribution à l'accès du public aux documents : HARLOW Carol, RAWLINGS Richard. *Law and Administration*. 2<sup>e</sup> éd. London : Butterworths, 1997, pp. 441, 448-52.

<sup>998</sup> Intervention de Glyn Ford lors de la séance du 14/10/1992, *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen », 14/10/1992, n° 3-422, p. 21. »

<sup>999</sup> BIGNAMI Francesca. « Creating European Rights: National Values and Supranational Interests ». *The Columbia Journal of European Law*, vol. 11, n° 2, 2005, pp. 301-311. Disponible à l'adresse :

Il convient de signaler que, pendant l'application du Code de conduite, l'ONG la plus active en matière de transparence est britannique. Il s'agit de *Statewatch*, fondée en 1991 à Londres. Cette organisation recense et dénonce les dispositions juridiques restreignant les libertés collectives et individuelles au Royaume-Uni et à travers l'Union européenne.

*Statewatch* regroupe des juristes, enseignants, journalistes et chercheurs provenant des différents pays européens, et qui enquêtent sur les comportements des États en matière de libertés civiles<sup>1000</sup>. Tony Bunyan, secrétaire de cette ONG, s'illustre, entre 1993 et 2004, tant par ses articles que par ses demandes d'accès à des documents du Conseil.

### 3.2. UN FACTEUR DE TENSION ENTRE ÉTATS MEMBRES ET INSTITUTIONS EUROPÉENNES : DIVERGENCES ENTRE DISPOSITIONS NATIONALES ET DROIT COMMUNAUTAIRE

La question de l'accès aux documents « tiers » conservés par les institutions européennes – et notamment aux documents transmis par les États membres – est particulièrement épineuse. En effet, si les dispositions communautaires en matière d'accès l'emportaient sur les législations nationales, certains États membres devraient composer avec des règles de transparence renforcée, tandis que d'autres verraient l'affaiblissement de leur droit à l'information, notamment les pays nordiques.

#### 3.2.1. UNE ATTEINTE AUX PRINCIPES DÉMOCRATIQUES NATIONAUX

Au début des années 1990, le principe de confidentialité prévaut encore dans les institutions communautaires, ce qui contraste avec les législations nationales en matière d'accès qui se sont développées dans la plupart des États membres : la totalité des documents conservés par les instances européennes semble être « au secret ».

Ce secret devient, avec la poursuite du processus d'intégration, de moins en moins tenable. En effet, lorsque des compétences gouvernementales – sujettes au contrôle démocratique et garanties par les structures constitutionnelles des États membres – sont transférées à des instances européennes, les citoyens perdent leur « droit de savoir »<sup>1001</sup> et les principes démocratiques nationaux s'en trouvent mis à mal<sup>1002</sup>.

---

[http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty_scholarship) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1000</sup> « Statewatch : monitoring the state and civil liberties in Europe » : <http://www.statewatch.org> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1001</sup> RAGNEMALM Hans. « Démocratie et transparence : sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires ». *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini* : vol. II, *Diritto dell'Unione Europea*. Milan : Giuffrè editore, 1998, p. 809.

<sup>1002</sup> CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? ». *Common Market Law Review*, n° 32(2), avril 1995, p. 392.

Les États membres dotés d'une tradition d'ouverture et de transparence gouvernementales voient dans la primauté du droit européen un risque d'atteinte à des principes nationaux fondamentaux.

### 3.2.2. L'AFFAIRE METTEN ET L'ARRÊT RAAD VAN STATE

L'arrêt *Raad van State* (Conseil d'État des Pays-Bas), prononcé le 7 juillet 1995 dans l'affaire Metten, est la parfaite illustration de cette divergence entre dispositions nationales et dispositions communautaires<sup>1003</sup>.

À l'origine de cette affaire, un parlementaire européen néerlandais demande au ministère des Finances des Pays-Bas l'accès à des procès-verbaux de réunions du Conseil « Affaires économiques » (ECOFIN). Il fonde sa requête en se référant à la loi de son pays sur la transparence gouvernementale.

Le ministre des Finances rejette cette demande dans une décision en date du 2 octobre 1992. Ainsi, le gouvernement néerlandais, traditionnel partisan de la transparence et de l'accès du public aux documents communautaires, décide que les dispositions nationales ne s'appliquent pas à ces procès-verbaux, dans la mesure où, d'après l'article 5, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil, les réunions et « délibérations du Conseil relèvent du secret professionnel, pour autant que le Conseil n'en décide pas autrement »<sup>1004</sup>.

Dans son arrêt, le Conseil d'État des Pays-Bas interprète la jurisprudence de la Cour de justice, sans avoir au préalable soumis la question à cette instance dans le cadre d'un renvoi préjudiciel. De façon assez surprenante, le Conseil d'État décide que les règlements intérieurs des institutions, même s'ils n'ont pas d'effets juridiques « directs », bénéficient du principe de primauté du droit communautaire : l'accès aux procès-verbaux du Conseil est donc refusé, la clause de confidentialité du règlement intérieur du Conseil primant sur les dispositions législatives et constitutionnelles néerlandaises.

Par ailleurs, le Conseil d'État observe que la disposition du règlement intérieur du Conseil relative à la confidentialité serait sans effet si l'accès aux documents de cette institution était régi par le droit de l'État du demandeur<sup>1005</sup>.

---

ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, p. 1. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1003</sup> Afdeling Bestuurechrspraak, Raad van State, 07/07/1995, n° R01.93.0067.

<sup>1004</sup> CONSEIL. 93/662/CE : Décision du Conseil du 6 décembre 1993 portant adoption de son règlement intérieur. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 304, 10/12/1993, pp. 1-8.

<sup>1005</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Treizième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1995. Annexe VI, Application du droit communautaire par les juridictions nationales. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 303, 14/10/1996, pp. 180-181. METTEN Alman. « Request to a Member State for Access to European Information: The Metten Case ». DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (éd.). *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration,

### 3.2.3. UNE INTERPRÉTATION DIFFÉRENTE DE LA COUR SUPRÊME ADMINISTRATIVE DE FINLANDE

La Cour suprême administrative de Finlande aboutit à une conclusion diamétralement opposée à celle du Conseil d'État des Pays-Bas.

À l'instar de son prédécesseur, la Cour suprême ne forme pas de renvoi préjudiciel auprès de la Cour de justice. Mais contrairement à lui, elle considère que le droit finlandais s'applique pour les demandes d'accès aux documents transmis à la Commission et relatifs à la concurrence, et ce lorsque ces documents sont également conservés par l'autorité nationale responsable en matière de concurrence<sup>1006</sup>.

Néanmoins, dans ses conclusions, la Cour suprême refuse la communication de l'un des documents demandés, considérant que sa divulgation serait susceptible de nuire à une « coopération internationale sereine ».

Pour quelques observateurs, la Cour suprême aurait appliqué directement la disposition relative à la confidentialité du règlement n° 17 du Conseil (article 20). Selon cette disposition, la Commission, les autorités compétentes dans les États membres, les fonctionnaires et l'ensemble du personnel administratif ne doivent pas divulguer d'informations recueillies dans le cadre de l'application du règlement n° 17 ou d'un règlement similaire impliquant une obligation de secret professionnel.

### 3.2.4. LA SUÈDE ET LA FINLANDE CONTRE LES AUTRES ÉTATS MEMBRES

En Suède, le droit fondamental d'accès aux documents administratifs est alors considéré comme étant menacé par les effets conjugués (1) du principe du secret des institutions européennes et (2) de la primauté communautaire. Lors du référendum de 1994 sur l'adhésion de la Suède à l'Union européenne, cette crainte est particulièrement exploitée par les opposants à l'adhésion.

En août 1994, avant le référendum sur l'adhésion, le gouvernement suédois présente une déclaration sur la transparence gouvernementale : « *La transparence dans la gestion des affaires publiques et, en particulier, l'accès du public aux documents administratifs ainsi que la protection que la Constitution procure à ceux qui informent les médias, sont et restent des principes fondamentaux faisant partie de l'héritage constitutionnel, politique et culturel de la Suède* »<sup>1007</sup>.

---

1998, pp. 85-90. BESSELINK Leonard F.M. « Curing a "Childhood Sickness"? On Direct Effect, Internal Effect, Primacy and Derogation from Civil Rights. The Netherlands Council of State Judgment in the Metten Case ». *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 3, n° 2, 1996, pp. 165-178.

<sup>1006</sup> ÖBERG Ulf. « EU Citizens' Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act ». Dans DASHWOOD Alan, WARD Angela (ed.). *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Cambridge : The Centre for European Legal Studies, 1999, vol. 2, p. 305.

<sup>1007</sup> Actes relatifs à l'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 241 du 29/08/1994, Déclaration n° 47 du Royaume de Suède sur la transparence et déclaration de l'Union en réponse, p. 397.

La Finlande présente ensuite une déclaration plus conciliante : « *En Finlande, la transparence dans la gestion des affaires publiques, y compris l'accès du public aux documents administratifs, est un principe d'une importance juridique et politique fondamentale. La République de Finlande continuera à appliquer ce principe conformément à ses droits et obligations en tant que membre de l'Union européenne* »<sup>1008</sup>.

La déclaration suédoise est fraîchement accueillie par les États membres : « *Les États membres actuels de l'Union européenne prennent note de la déclaration unilatérale de la Suède concernant l'ouverture et la transparence. Ils partent du principe que la Suède, en tant que membre de l'Union européenne, se conformera entièrement au droit communautaire à cet égard* ».

En somme, les États membres déclarent qu'ils n'accepteront pas l'application des « principes fondamentaux » suédois en matière d'accès aux documents. L'arrêt *Svenska Journalistförbundet* leur donnera tort.

#### **3.2.4.1. Arrêt Svenska Journalistförbundet**

Après l'adhésion de la Suède, l'Union suédoise des journalistes (ou *Svenska Journalistförbundet*) enquête sur la façon dont les autorités nationales mettent en œuvre le droit d'accès aux documents officiels relatifs aux activités communautaires. En effet, un document produit par une institution européenne devient, dès sa réception par une autorité publique en Suède, sujet au droit constitutionnel d'accès aux informations.

Le *Tidningen Journalisten*, journal du *Svenska Journalistförbundet*, demande à 46 instances suédoises différentes la communication de vingt documents du Conseil relatifs à la mise en place d'Europol. L'accès à dix-huit de ces documents est accordé, certains passages étant cependant censurés pour des raisons de confidentialité.

Dans le même temps, le *Tidningen Journalisten* sollicite l'accès à ces vingt mêmes documents auprès du Conseil. Ce dernier n'accorde cet accès que pour deux documents ; pour les dix-huit autres, la demande est rejetée, au motif qu'ils sont sujets au principe de confidentialité. Par la suite, le Conseil révisé légèrement sa position et communique deux documents supplémentaires ; mais, pour les seize autres documents, l'accès est une nouvelle fois refusé aux motifs (1) que leur divulgation serait contraire à l'intérêt public (sécurité publique) et (2) qu'ils concernent les travaux du Conseil.

---

<sup>1008</sup> Actes relatifs à l'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 241 du 29/08/1994, Déclaration n° 45 de la République de Finlande sur la transparence, p. 397.

Se fondant sur cette dernière position du Conseil, le *Svenska Journalistförbundet* porte l'affaire devant le TPI, estimant que les règles de transparence communautaire ne sont qu'un rideau de fumée. Son recours est soutenu par les Pays-Bas, le Danemark et la Suède.

Le Conseil répond que « ni les décisions, ni les codes de conduite, ni les déclarations politiques ne constituent un fondement légitime à la prétention d'un individu à avoir le droit de recevoir des documents du Conseil »<sup>1009</sup>. Il déclare encore que les autorités suédoises violent le droit communautaire en permettant l'accès aux documents demandés et compromettent ainsi les intérêts de l'Union. Par conséquent, le Conseil demande le rejet du recours du *Svenska Journalistförbundet*.

Le TPI annule la décision du Conseil : celle-ci est considérée comme étant insuffisamment motivée. Sur le fond, le TPI ne commente pas le fait que les autorités suédoises et le Conseil aient répondu de façon radicalement différente à des demandes d'accès strictement identiques. Dans cette affaire, la Commission aurait logiquement dû poursuivre la Suède, conformément à l'article 226 TCE. Mais, de toute évidence, le Conseil et la Commission souhaitent mettre un terme à cette affaire, se démarquant en cela très nettement de la réponse ferme des États membres à la déclaration suédoise concernant la transparence.

## 4. INTERVENTIONS ET INTÉRÊTS INSTITUTIONNELS

### 4.1. PARLEMENT EUROPÉEN

Fin 1993, le Parlement européen dispose de deux instruments pour faire avancer la cause de l'accès aux documents communautaires :

- la Déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité,
- le Code de conduite.

D'un point de vue politique, la Déclaration semble le plus important de ces deux textes : elle permet au Parlement de travailler à l'inclusion dans le Traité d'un article consacrant le droit d'accès aux documents communautaires. Le Parlement s'efforcera de parvenir à cet objectif lors de la préparation de la Conférence intergouvernementale qui aboutira au Traité d'Amsterdam.

Cependant, le suivi de la mise en œuvre du Code de conduite fait l'objet d'initiatives, généralement individuelles, de la part des parlementaires européens. Le contenu du Code, son application, les premières affaires qui en découlent (*Carvel*, *Svenska Journalistförbundet*)

---

<sup>1009</sup> CARLBERG Ingrid. « L'opaque transparence de l'Union européenne ». *Le Monde diplomatique*, juin 1997, p. 32. Disponible à l'adresse: <http://www.monde-diplomatique.fr/1997/06/CARLBERG/8834> (consulté le 30/10/2010).

suscitent plusieurs questions<sup>1010</sup>, tandis que le recours de la députée Heidi Hautala donne lieu à une procédure très discutée qui débouche sur l'instauration de l'accès partiel aux documents communautaires.

#### 4.1.1. QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Lors de la session du 28 septembre 1994, cinq questions concernant la transparence sont adressées au Conseil par cinq parlementaires différents, tous britanniques et tous membres du Groupe parlementaire du Parti socialiste européen. Les cinq questions sont traitées conjointement pendant l'Heure des questions et sont l'occasion d'un véritable débat sur la transparence des travaux du Conseil et sur l'application du Code de conduite.

Ces cinq questions concernent chacun un aspect différent de la transparence :

- Robert Evans (H-0411/94) : la transparence du processus décisionnel de l'Union européenne,
- Richard Howitt (H-0412/94) : la politique européenne de transparence,
- Hugh Kerr (H-0413/94) : les principes relatifs à un plus large accès aux documents,
- Eryl Margaret McNally (H-0414/94) : la publication des votes au Conseil,
- David Robert Bowe (H-0415/94) : le Code de conduite.

La perspective du prochain élargissement apparaît en toile de fond de ce débat, les parlementaires redoutant « l'inquiétude qu'auront sans aucun doute les citoyens des trois pays scandinaves [...] candidats, qui ont une tradition de transparence et de liberté d'information et dont le vote lors des prochains référendums organisés dans ces pays pourrait bien être affecté par la non-transparence évidente du Conseil de ministres ».

L'intervention de Christine Margaret Oddy (britannique, Groupe parlementaire du Parti socialiste européen) est révélatrice : « *Étant donné que les parlements des États membres légifèrent en séance publique, pourquoi le Conseil de ministres pense-t-il qu'il convient de légiférer à huis clos et de cacher le processus législatif au public ; la transparence du processus législatif n'est-elle pas un droit fondamental de l'homme ?* ».

La réponse d'Ursula Seiler-Albring, allemande, libérale-démocrate, ministre d'État aux Affaires étrangères, présidente en exercice du Conseil, est la suivante :

---

<sup>1010</sup> Question n° H-0415/94 de l'Heure des questions de M. Bowe au Conseil. Code de conduite pour l'accès public à la documentation. *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen », n° 451, 18/08/1994, p. 132. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE4 AP QP/QH H-0415/94)



- D'abord, concernant l'accès aux procès-verbaux du Conseil, elle informe la séance que « le Conseil a déjà traité ce problème, notamment lors de sa session du 22 juillet 1994, sur la base d'une proposition néerlando-danoise, laquelle n'a pas encore pu faire l'objet d'un accord ».
- Ensuite, elle se déclare « en principe » en faveur de l'accès aux procès-verbaux mais demande « simplement de comprendre [qu'elle ne peut pas s']engager catégoriquement dans ce sens dans l'immédiat, car les États membres doivent donner leur accord ».
- Elle conclut en remarquant qu'avec l'élargissement « nous avons de meilleures perspectives de progrès, en raison des changements de majorité ».

En somme, Ursula Seiler-Albring reconnaît l'échec passé et l'absence de consensus actuel, et devine le renforcement des partisans de la transparence lors du prochain élargissement.

#### 4.1.2. ET LA QUESTION DE LA TRANSPARENCE DES TRAVAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN ?

Il convient de souligner que, pour le Parlement, la transparence concerne essentiellement l'accès aux travaux du Conseil et de la Commission, et non pas à ses propres travaux : en effet, en principe, les activités parlementaires sont ouvertes au public. Contrairement aux deux autres sommets du triangle institutionnel communautaire, le Parlement n'adopte de décision fixant l'accès à ses documents que tardivement (après la Conférence intergouvernementale de juin 1997).

##### 4.1.2.1. Une longue correspondance avec le Médiateur européen

Le 30 avril 1996, la Cour de justice rend son jugement dans l'affaire C-58/94 (*Pays-Bas/Conseil*)<sup>1011</sup>.

Il s'ensuit une correspondance particulièrement dense (de juin 1996 à janvier 1997<sup>1012</sup>), dans laquelle le Médiateur invite le Parlement à se conformer à cet arrêt et à garantir un meilleur accès à ses documents. Au sein du bureau du Médiateur, c'est le danois Peter Dyrberg qui est plus particulièrement en charge des contacts avec le Parlement : il est à la fois *principal legal advisor* du Médiateur et membre du Service juridique du Parlement entre 1994 et 1995<sup>1013</sup>.

---

<sup>1011</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169. Voir chapitre 6, titre « 2.2.1.4. Arrêt de la Cour de justice », p. 279 de cette thèse.

<sup>1012</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. PRÉSIDENTE [Klaus HÄNSCH]. Lettre au Médiateur européen, J. Söderman, réponse à la lettre n° 616/PUBAC/F/IJH, doc. 81, 06/01/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 C30 INST MEDI-1994-010 0200).

<sup>1013</sup> Peter Dyrberg a été particulièrement actif sur la défense du droit d'accès aux documents communautaires. Il est l'auteur de plusieurs articles sur ce sujet (par exemple : « Current Issues in the Debate on Public Access to Documents », *European Law Review*, 1999, pp. 157-170).

Cet échange débute avec un courrier du Médiateur adressé au président du Parlement (5 juin 1996)<sup>1014</sup> : dans le cadre de son enquête sur l'accès du public aux documents des institutions, le Médiateur demande quelles sont les éventuelles dispositions adoptées par le Parlement en la matière.

La réponse du président Klaus Hänsch (23 juillet 1996) reflète une conviction bien ancrée au sein du Parlement : « in view of its public nature and the open access to documents, [the European] Parliament has never a need to issue general rules concerning public access to documents »<sup>1015</sup>. Il convient de remarquer que cette absence de remise en question émane d'un parlementaire expérimenté, qui a notamment participé à la préparation de la déclaration interinstitutionnelle d'octobre 1993<sup>1016</sup> – en tant que vice-président du groupe socialiste.

Le Médiateur réplique (9 septembre) : la transparence ne saurait se limiter aux documents législatifs et devrait s'étendre aux activités administratives du Parlement. Enrico Vinci, Secrétaire général du Parlement, informe le Médiateur, dans un courrier en date du 21 octobre, qu'il prépare un projet de règlement *ad hoc* à l'intention des autorités politiques du Parlement ; un responsable de son cabinet confirmera cette information quelques semaines plus tard (14 novembre).

Cet échange est résumé dans une note d'Enrico Vinci à Klaus Hänsch (28 octobre) : le premier souligne que « cette question revêt une importance particulière et [s'affirme] convaincu que le Parlement devrait fixer dans une réglementation appropriée les directives concernant l'accès du public à ses documents »<sup>1017</sup>. Enrico Vinci propose également la création d'un groupe de travail, présidé par le Jurisconsulte du Parlement.

Klaus Hänsch établit à l'attention du Médiateur (8 novembre) une nomenclature succincte des documents produits par le Parlement :

- les documents politiques,
- les documents d'information,
- les études,
- les documents administratifs.

---

<sup>1014</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN [Jacob SÖDERMAN]. Lettre au Président du Parlement européen, José María Gil-Roblès Gil-Delgado, Strasbourg, 15/12/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP RP PETI.1994 A4-0265\_98 0150).

<sup>1015</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. PRÉSIDENT [Klaus HÄNSCH]. Lettre au Médiateur européen, J. Söderman, doc. 23618, 23/07/1996. (Courrier annexé au document cité à la note de bas de page n° 1012). Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 C30 INST MEDI-1994-010 0200).

<sup>1016</sup> Voir chapitre 5, « 4.13. La troisième conférence interinstitutionnelle du 7 juin 1993 », p. 253 de cette thèse.

<sup>1017</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. SECRÉTAIRE GÉNÉRAL [Enrico VINCI]. Note à l'attention de monsieur le Président, Luxembourg, 28/10/1996. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 A10 SEGE SEGE-1994-010 0050).

Si les documents relevant des trois premières catégories sont tout naturellement publics, les documents administratifs sont couverts par certaines dispositions assurant leur confidentialité (marchés publics, vie privée des fonctionnaires ou des parlementaires).

Plusieurs interventions se succèdent autour du 14 novembre (participation d'un responsable du cabinet d'Enrico Vinci à une séance plénière, entretiens téléphoniques avec le bureau du Médiateur) : toutes ont pour objet d'assurer le Médiateur de la bonne volonté du Parlement. En réponse (ce même 14 novembre), le Médiateur réitère assez sèchement sa demande : « I would be grateful if you would let me know the position of the European Parliament in relation to public access to administrative documents as soon as possible ».

Klaus Hänsch écrit de nouveau au Médiateur (6 janvier 1997) : il l'informe de la désignation d'un groupe de travail, lui signale que celui-ci a déjà rendu un premier rapport (le 2 décembre 1996) et qu'il soumettra à la Conférence des Présidents un projet de dispositions *ad hoc*<sup>1018</sup>. La réponse du Médiateur (20 janvier) est une mise en demeure, invitant le Parlement à lui communiquer, avant le 30 avril, son avis circonstancié concernant l'adoption d'une réglementation en matière d'accès aux documents<sup>1019</sup>.

#### 4.1.2.2. Le groupe de travail du Parlement européen

Dans une note en date du 14 novembre 1996, le Secrétaire général Enrico Vinci charge officiellement le Jurisconsulte de la coordination d'un groupe de travail interservices consacré à l'examen de la question de l'accès du public aux « documents de l'Institution »<sup>1020</sup>.

*Premier rapport du groupe de travail.* — Le 2 décembre, le groupe de travail rend son rapport au Secrétaire général. Celui-ci, dans une note datée du 9 décembre, invite la Conférence des Présidents à adopter « une réglementation provisoire » en matière d'accès aux documents du Parlement. Étonnamment, il s'abstient de transmettre le rapport aux membres de la Conférence. Cette dernière, lors de sa réunion du 12 décembre 1996, demande au groupe de travail de poursuivre ses travaux et d'établir, « dans les meilleurs délais », un projet de décision.

*Second rapport du groupe de travail.* — Dans son second rapport, le groupe de travail souligne l'engagement du Parlement en faveur d'un processus législatif communautaire plus transparent. *A contrario*, il constate également son désintérêt quant à assurer l'accès du public à ses propres documents, notamment ceux concernant les décisions adoptées par :

---

<sup>1018</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. PRÉSIDENTE [Klaus HÄNSCH]. Lettre au Médiateur européen, J. Söderman, réponse à la lettre n° 616/PUBAC/F/IJH, doc. 81, 06/01/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 C30 INST MEDI-1994-010 0200).

<sup>1019</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. JURISCONSULTE [Gregorio GARZÓN CLARIANA]. Accès du public aux documents du Parlement européen, Luxembourg, réf. PE 259.375/BUR/ANN.II, 16/06/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 OD PV BURE BURE-19970710 0020).

<sup>1020</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. SECÉTAIRE GÉNÉRAL [Julian PRIESTLEY]. Note à l'attention des membres du Bureau, réf. PE 259.375/BUR/ANN.II, 17/06/1997.

- son Secrétariat général,
- ses organes politiques (Bureau, Conférence des Présidents, Collège des Questeurs),
- ses groupes politiques – notamment en matière de gestion interne.

En effet, selon la note du 9 décembre 1996 du Secrétaire général, « [au Parlement] aucune réglementation formelle [concernant l'accès aux documents] n'est en vigueur, les demandes ponctuelles étant examinées par le Président et/ou le Collège des Questeurs ».

Le groupe de travail souligne la nécessité de doter le Parlement de dispositions appropriées. Pour se faire, il se propose d'étudier :

- les règlements déjà adoptés par le Conseil et la Commission,
- ainsi que « certaines spécificités propres du Parlement, c'est-à-dire, d'une part, [...] son origine démocratique d'Institution élue au suffrage universel direct par les citoyens de l'Union européenne, et d'autre part, [...] la volonté manifestée à plusieurs reprises par l'Institution d'assurer le maximum de transparence dans son action et le maximum d'accessibilité à ses documents »<sup>1021</sup>.

Selon le groupe de travail, la décision que le Parlement adoptera doit comporter :

- une définition de la notion de « document »,
- les modalités de traitement des demandes initiales et confirmatives,
- la possibilité de confier le suivi des demandes à un seul et même service au sein du Parlement,
- la possibilité de prévoir une redevance (documents volumineux, formats spéciaux),
- l'obligation de motiver les décisions de refus de communication et de signaler les voies de recours possibles,
- un « régime d'exceptions ».

Le rapport du groupe de travail n'est pas particulièrement novateur : il reprend la plupart des dispositions déjà adoptées par le Conseil et la Commission. Ainsi, l'épineuse notion de « documents de l'Institution » est limitée à ceux « établis » par le Parlement : le fait qu'un

---

<sup>1021</sup> PRIESTLEY Julian [Secrétaire général du Parlement européen à partir du 1<sup>er</sup> mars 1997]. Note du Secrétaire général du Parlement européen à l'attention des membres de la Conférence des présidents. Réf. PE 258.576/BUR, Strasbourg, 07/04/1997.

document soit conservé ou distribué en son sein « n'enlève rien à la vraie origine du document en question »<sup>1022</sup>.

De même, la liste des exceptions est identique à celle établie par le Conseil et la Commission<sup>1023</sup> – à deux détails près : l'accès à un document du Parlement peut être refusé pour protéger le secret des délibérations des groupes politiques, des organes de l'institution lorsqu'ils siègent à huis clos, ainsi que celles des services concernés de son Secrétariat général<sup>1024</sup>.

Lors de la réunion de la Conférence des Présidents du 10 avril 1997, le Jurisconsulte souligne que les dispositions à adopter sont « d'ordre administratif », qu'elles seront compatibles avec le règlement du Parlement relatif à la confidentialité des décisions prises dans le cadre du huis clos ainsi qu'avec un éventuel système de classification des documents<sup>1025</sup>.

La question de l'absence d'une réglementation fixant les modalités d'accès aux documents administratifs du Parlement se pose avec une acuité particulière après le Conseil européen d'Amsterdam (16-17 juin 1997). En effet, celui-ci se clôt dans la matinée du 18 juin en parvenant à un consensus sur un projet de traité<sup>1026</sup> – signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam – intégrant le concept de transparence :

- au deuxième alinéa de l'article A du TUE (ouverture),
- à l'article 191 A (art. 255) du TCE (accès du public aux documents communautaires),
- à l'article 207 (art. 151) (ouverture des travaux du Conseil dans le domaine législatif).

#### **4.1.2.3. Position de la commission des pétitions concernant le projet du Jurisconsulte**

Le 12 juin 1997, un premier projet de réglementation (daté du 2 juin) proposé par le Jurisconsulte recueille l'aval de la Conférence des Présidents. Le 23 juin, Sandro Fontana, président de la commission des pétitions, transmet les conclusions de sa commission dans une note interne adressée à José Maria Gil-Roblès, président du Parlement européen depuis janvier 1997.

---

<sup>1022</sup> Deuxième rapport du groupe de travail « Accès du public aux documents du Parlement européen ».

<sup>1023</sup> FONTANA Sandro [président de la commission des pétitions]. Note adressée au Président du Parlement européen, José-Maria Gil-Roblès. Ref. PE 259.391/BUR, Bruxelles, 23/06/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 OD PV/BURE BURE-19970625 055).

<sup>1024</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES PÉTITIONS. Rapport sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'accès du public aux documents (C4-0157/98). Rapporteur : Astrid Thors. Réf. A4-0265/98, PE 226.263/déf, 02/07/1998, p. 26. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP RP/PETI.1994 A4-0265/98 0010). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0265+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1025</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS. Procès-verbal de la réunion du 04/03/1999, Bruxelles. PE-4/CP/PV/99-09, réf. PE 278.259/BUR, p.19. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 OD PV CPRG CPRG-19970410 0010).

<sup>1026</sup> CONFÉRENCE DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES. Projet de Traité d'Amsterdam. Réf. CONF/4001/97 CAB, Bruxelles, 19/06/1997.

Ces conclusions, rassemblées sous la forme d'un avis destiné au Bureau, s'avèrent particulièrement intéressantes : selon la commission des pétitions, la nouvelle réglementation du Parlement en matière d'accès aux documents doit être cohérente avec les dispositions déjà adoptées par le Conseil et la Commission, tout en s'en démarquant pour affirmer sa position d'institution « la plus proche du public ». La commission émet notamment les propositions suivantes :

- Le Parlement énoncerait la notion d'un « droit » d'accès : ainsi, il rendrait manifeste sa volonté de fonder un tel droit et permettrait d'en garantir la protection, tant par les tribunaux européens que par le Médiateur.
- Aucune limite ne serait posée concernant les bénéficiaires du droit d'accès aux documents du Parlement : « une limitation de ce droit aux seuls citoyens et résidents [comme pour le droit de pétition] ne paraît ni logiquement justifiée, ni politiquement opportune ». La commission des pétitions s'éloigne des orientations du Conseil européen d'Amsterdam, en affirmant que « rien n'empêche au Parlement européen, institution par nature proche du public, d'octroyer ce droit à tous, pour ce qui le concerne ».

Ces deux propositions s'inscrivent dans la droite ligne des positions prises par le Parlement tout au long de la négociation du Traité d'Amsterdam. Elles ne seront cependant pas reprises par le Bureau.

#### **4.1.2.4. La décision du Bureau du Parlement européen du 10 juillet 1997**

Le 10 juillet 1997, le Bureau du Parlement adopte, en application de l'article 22 de son règlement intérieur, une décision relative à l'accès du public à ses documents<sup>1027</sup>. Comme pour les dispositions analogues en vigueur au Conseil et à la Commission, le recours au règlement intérieur en tant que fondement juridique est controversé.

Ainsi, Ben Fayot (luxembourgeois, Groupe parlementaire du Parti socialiste européen, président de la commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités) adresse un courrier au président du Parlement, José María Gil-Roblès, dans lequel<sup>1028</sup> :

- il constate que la décision du 10 juillet 1997 se présente (du moins dans son intitulé) comme une réglementation,
- il demande pourquoi elle n'a pas fait l'objet d'une discussion en séance plénière.

---

<sup>1027</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 97/632/CE, CECA, Euratom : Décision du Parlement européen du 10 juillet 1997 relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 263, 25/09/1997, pp. 27-29.

<sup>1028</sup> [Lettre annexée au] PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DU RÈGLEMENT, DE LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS ET DES IMMUNITÉS. Accès du public aux documents : communication aux membres. Réf. REGL\CM\341\341898.fr, PE 225.286, 27/05/1998. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP PV REGL.1994 REGL-19980629 0100).

La position de Ben Fayot n'est pas sans rappeler celle des Pays-Bas dans l'affaire C-58/94 – position que le Parlement avait soutenue. Dans sa réponse au président de la commission du règlement, José María Gil-Roblès adopte une posture diamétralement opposée : selon le président du Parlement européen, la décision du 10 juillet 1997 ne comporte aucun caractère budgétaire ou législatif qui justifierait un examen en séance plénière.

Ce dernier argument ne convainc pas la commission juridique et des droits des citoyens. Ainsi, dans l'avis (rapporteur : Wolfgang Ullmann, allemand, Groupe des Verts) annexé au rapport Thors (finlandaise, Groupe du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs) consacré au « rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents » (C4-0157/98), il est jugé « inadmissible que des règles telles que la décision 97/632/CE soient prises par le seul Bureau et sans consultation de l'Assemblée plénière. L'article 22 du règlement cité comme base juridique ne confère aucune compétence de ce type au Bureau ». La commission juridique « demande par conséquent l'adoption des règles d'accès aux documents par l'Assemblée plénière, moyennant une modification du règlement »<sup>1029</sup>.

Lors du débat du 16 juillet 1998 sur le rapport spécial du Médiateur, Ben Fayot résume ainsi sa position concernant les règles définies par la décision du 10 juillet 1997 : « *ces règles, Monsieur le Président, sont à mon sens très restrictives, très formalistes et surtout, elles n'ont pas fait l'objet d'un débat démocratique au sein de cette institution. Je rejoins tous ceux, dont Mme Thors, qui déplorent qu'une décision du Parlement à cet égard soit en fait une décision du Bureau, qui n'est pas habilité pour ce faire, et j'attends, pour voir si ces règles sont vraiment solides, la première affaire dont la Cour de justice sera saisie quand un citoyen se verra refuser, par exemple, l'accès aux documents concernant la politique immobilière du Parlement* »<sup>1030</sup>.

On constatera ici que le Parlement, pourtant très actif pour réclamer l'accès aux documents du Conseil et de la Commission, se borne à suivre, avec retard, sur le fond comme sur la forme, l'exemple de ces deux prédécesseurs.

Julian Priestley, successeur d'Enrico Vinci en tant que Secrétaire général, adresse une note (10 septembre) aux directeurs généraux du Parlement et aux secrétaires généraux des groupes

---

<sup>1029</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES PÉTITIONS. Rapport sur le rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents. Rapporteur : Astrid Thors. Réf. A4-0265/1998, PE 226.263/DEF, 02/07/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0265+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1030</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. « Rapport d'activité du Médiateur européen (1997) - Accès du public aux documents (rapport spécial du Médiateur européen) - Modification de l'article 161 du règlement du Parlement ». Séance du jeudi 16 juillet 1998. *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen », n° 4-523, p. 283. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/debats/debats?FILE=98-07-6&LANGUE=FR&LEVEL=TOC2&GCSELECTCHAP=3> (consulté le 30/10/2010).

politiques. Cette note comporte une décision relative aux modalités de traitement par le Secrétariat général des demandes d'accès du public aux documents. Ainsi, la « Direction du courrier du Citoyen et des relations avec les organisations à caractère européen » nommera un responsable en charge de ces demandes. La décision entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1997<sup>1031</sup>.

#### 4.1.3. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA CRÉATION D'UNE JURISPRUDENCE

Le Parlement participe à certains recours intentés dans les affaires *Carvel/Conseil* (accès aux procès-verbaux des sessions du Conseil) et *Pays-Bas/Conseil*, en soutenant les demandeurs. Dans l'affaire C-58/94, le Parlement appuie l'action des Pays-Bas, en se fondant sur les règles alors en vigueur qui l'autorisent à lancer des poursuites auprès de la Cour de justice à la condition expresse de protéger ses prérogatives législatives.

En effet, en vertu de l'article 173 CEE (article 230 CE), seuls les États membres, le Conseil et la Commission – ainsi que les personnes morales « directement et individuellement » concernées par l'acte attaqué – sont habilités à exercer un recours en annulation contre les actes du Conseil et de la Commission. Cet article prévoit un « droit général » d'agir en annulation au profit d'institutions reconnues comme ayant le statut de « requérants privilégiés » et qui ne sont pas tenus de prouver leur intérêt à agir pour exercer un recours en annulation – le Parlement ne bénéficiant pas de ce statut.

Cependant le Parlement réclame continuellement la reconnaissance d'une pleine capacité à agir devant la Cour. Si la jurisprudence lui reconnaît un droit général d'intervention (affaire 139/79 du 29 octobre 1980, *Isoglucose*)<sup>1032</sup> et un droit d'action en carence (affaire 13/83, *Parlement/Conseil*)<sup>1033</sup>, elle lui refuse un droit général d'agir en annulation dans l'arrêt *Comitologie* rendu le 27 septembre 1988 (affaire 302/87)<sup>1034</sup>. La qualité du Parlement européen pour agir en annulation n'est clairement tranchée par la Cour qu'avec l'arrêt du 22 mai 1990 dans l'affaire C-70/88<sup>1035</sup>.

##### 4.1.3.1. Affaire Pays-Bas/Conseil

Dans l'affaire C-58/94, le Parlement soutient que le Conseil, en fondant le règlement 93/731 sur son pouvoir d'organisation interne, s'arroge le pouvoir de déterminer dans quelle mesure ses travaux législatifs sont accessibles au public et, *de facto*, détourne les compétences que lui reconnaît l'article 151, paragraphe 3, du Traité. En somme, le Parlement accuse le Conseil de commettre un détournement de pouvoir et de porter atteinte à ses prérogatives de colégislateur.

---

<sup>1031</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. SECRÉTAIRE GÉNÉRAL [Julian PRIESTLEY]. Note à l'attention du Secrétaire général adjoint, des Directeurs généraux, du Jurisconsulte et des Secrétaires généraux de groupes politiques. 10/09/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P2 A10 SEGE SEGE-1997-110 0170).

<sup>1032</sup> Arrêt de la Cour du 29 octobre 1980, *Maizena/Conseil*, 139/79, *Recueil de jurisprudence*, 1980, p. 3393.

<sup>1033</sup> Arrêt de la Cour du 22 mai 1985, *Parlement/Conseil*, 13/83, *Recueil de jurisprudence*, 1985, p. 1513.

<sup>1034</sup> Arrêt de la Cour du 27 septembre 1988, *Parlement/Conseil*, 302/87, *Recueil de jurisprudence*, 1988, p. 5615.

<sup>1035</sup> Arrêt de la Cour du 22 mai 1990, *Parlement/Conseil*, C-70/88, *Recueil de jurisprudence*, 1990, p. I-2041.



Proposer des règles d'accès aux documents sous forme de règles internes permet au Conseil :

- d'adopter ces règles à la majorité simple et de faire échec aux quelques États membres en faveur de la transparence,
- de maintenir le Parlement hors du processus de décision.

Le recours des Pays-Bas (et du Parlement) est certes rejeté, mais il consacre le Parlement en tant que principal partisan institutionnel de la transparence. Cependant, s'il s'oppose à la tradition de fermeture administrative incarnée par une majorité d'États membres, son opposition se justifie avant tout par un calcul stratégique<sup>1036</sup>.

## 4.2. AMBIVALENCE DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION

Le Conseil et la Commission tentent, à plusieurs reprises, d'élargir le champ des exceptions à l'accès du public aux documents communautaires, en amendant leurs règlements internes.

### 4.2.1. TENTATIVES POUR RÉDUIRE LA PORTÉE DE LA DÉCISION 93/731

Comme l'observe John Pinder, les travaux du Conseil sont imprégnés par une tradition de « culture diplomatique » et d'opacité<sup>1037</sup>. Ce que Martin Westlake, actuel Secrétaire général du Comité économique et social, résume ainsi : « The cloak of secrecy was an essential part of the Council's methodology »<sup>1038</sup>.

En 1996, le Service juridique du Conseil affirme que les archives produites par l'État membre en charge de la présidence du Conseil échappent au champ d'application de la décision 93/731<sup>1039</sup>.

L'année suivante, à la suite d'une plainte déposée auprès du Médiateur, le Conseil révisé sa position : il considère que les documents établis par la présidence *en collaboration avec des institutions non communautaires* ne sont pas à proprement parler des archives du Conseil (ainsi les ordres du jour des réunions des groupes de travail Union européenne-États-Unis veillant à l'application de l'Agenda transatlantique de 1995 rentreraient dans cette catégorie). Cette

---

<sup>1036</sup> BIGNAMI Francesca. « Creating European Rights: National Values and Supranational Interests ». *The Columbia Journal of European Law*, vol. 11, n° 2, 2005, pp. 301-311. Disponible à l'adresse : [http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty_scholarship) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1037</sup> PINDER John. *The European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2001, pp. 37, 39, 164.

<sup>1038</sup> WESTLAKE Martin. « The Council of the European Union ». London : Cartermill International, 1995, p. 145.

<sup>1039</sup> ROBERTS Alasdair. « Supranational Governance and the Right to Information: Lessons from Experience in the EU ». Dans UNIVERSITY OF PITTSBURGH GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS. *Colloquium of the Transatlantic Consortium for Public Policy Analysis and Education, University of Pittsburgh, 22/09/2001*, p. 10. Disponible à l'adresse : <http://www.spea.indiana.edu/tac/colloquia/2001/pdf/roberts%20paper.pdf> (consulté le 30/10/2010).

nouvelle position est abandonnée suite aux critiques du Médiateur, exposées dans sa décision relative à la plainte n° 1056/96<sup>1040</sup>.

Ensuite, le Service juridique déclare que les documents non distribués aux représentants de *tous* les États membres échappent à la décision 93/731 : le but de cette manœuvre consiste à exclure tous les documents du Secrétariat général du Conseil qui n'ont pas été diffusés auprès de chaque État membre<sup>1041</sup>. Mais, en juillet 2001, le Médiateur rejette ce procédé et considère que le Secrétariat général ne saurait être appréhendé comme une entité distincte du Conseil et qui serait exemptée de ses obligations d'accès<sup>1042</sup>.

#### 4.2.2. RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL (1996)

Dans son rapport sur l'application de la décision du Conseil 93/731 (1996), le Secrétaire général du Conseil relève que le Conseil a refusé la communication de documents :

- se rapportant aux travaux du Conseil que ce dernier considère comme devant être protégés pour des raisons de confidentialité (article 4(2) de la Décision 93/731) ;
- contenant des avis du Service juridique – au motif que leur contenu tombe sous le coup de l'article 4(1), en particulier de la protection de l'intérêt public (sécurité collective, décisions juridiques).

Afin de régulariser cette dernière pratique, le Secrétaire général suggère de compléter l'article 4(1) en proposant la « sécurité juridique » comme nouvelle exception. Cette exception se justifie par la nécessité de garantir l'indépendance du Service juridique en tant que conseiller juridique du Conseil – la relation entre ce service et le Conseil étant assimilable à celle liant un avocat et son client.

Le Conseil ne suit pas la proposition du Secrétaire général. Il ne voit pas en effet la nécessité de modifier les critères de base de la décision 93/731. Son analyse est d'ailleurs rejointe par celle du TPI qui, dans l'affaire *Svenska Journalistförbundet*, affirme que la décision 93/731, dans ses articles 1(2) et 2(2), prévoit expressément son application à tout document du Conseil : l'application de la décision 93/731 est donc indépendante du sujet des documents demandés (point 81).

---

<sup>1040</sup> EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision of the European Ombudsman on complaint 1056/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH against the Council. Strasbourg, 30/06/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/769/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1041</sup> CURTIN Deirdre. « Transparency and Political Participation in EU Governance ». *Cultural Values*, octobre 1999, pp. 445-472. BUNYAN Tony. « EU Institutions to meet to try to agree New "Compromise" on the New Code of Access to Documents ». *Statewatch News Online*, 24/01/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/news/jan01/04trilogue.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1042</sup> EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision of the European Ombudsman on complaint 916/2000/GG against the Council of the European Union. Strasbourg, 16/07/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/1437/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

#### 4.2.3. ACCÈS AUX DOCUMENTS DE COMITOLOGIE

Les États membres se montrent réticents à accorder l'accès aux documents des instances européennes dans lesquelles les négociations intergouvernementales sont les plus intenses, comme ces groupes consultatifs que le jargon européen nomme « comité de comitologie »<sup>1043</sup>. L'influence et le secret de ces comités font l'objet de fréquentes critiques<sup>1044</sup>.

La Commission ne montre guère de velléités à permettre l'accès aux archives des comités de comitologie. Par exemple, en 1997, elle rejette une demande d'accès de la firme Rothmans International aux procès-verbaux d'un comité supervisant l'exécution du Code des douanes de l'Union européenne<sup>1045</sup>. À l'époque, cette firme souhaite recueillir des informations concernant les fraudes relatives à la taxation du tabac.

À l'époque, la Commission fonde sa décision en affirmant que le comité du Code des douanes (dont le comité de comitologie susmentionné est un sous-groupe) constitue une entité indépendante de la Commission et à laquelle, par conséquent, la décision d'accès 94/90 ne s'applique pas. Le fait que le personnel de la Commission ait préparé les procès-verbaux ne rentre pas en ligne de compte, car il s'agit d'un simple « service de secrétariat » rendu au comité. C'est d'ailleurs ce dernier qui, selon la Commission, est habilité à autoriser l'accès à ses documents.

La Cour de justice annule la décision de la Commission deux ans plus tard : elle décide que les comités de comitologie n'ont pas une existence indépendante de celle de la Commission et que toute autre interprétation serait une grave atteinte au droit à l'information<sup>1046</sup>.

#### 4.2.4. DOCUMENTS DES DEUXIÈME ET TROISIÈME PILIERS

Le Conseil est réticent à permettre l'accès aux documents relevant des nouveaux domaines de coopération définis par le Traité de Maastricht, à savoir les deuxième et troisième piliers de l'Union<sup>1047</sup>.

En 1995, la Cour de justice, dans son premier arrêt concernant l'application du Code de conduite, rejette une décision refusant l'accès par le *Guardian* à un procès-verbal et aux votes du Conseil des ministres de la Justice et de l'Intérieur<sup>1048</sup>.

---

<sup>1043</sup> Voir chapitre 3, titre « 1.1.1.3. La question de la comitologie », p. 138 de cette thèse. NEYER Jürgen. « Justifying Comitology: The Promise of Deliberation ». Dans NEUENREITHER Karlheinz, WIENER Antje (éd.). *European Integration after Amsterdam*. Oxford : Oxford University Press, 2000, pp. 112-128.

<sup>1044</sup> Christiansen et Kirchner disent que ces comités « exemplifient » le manque de transparence dans l'UE. CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil. Introduction. Dans CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil (éd.). *Committee Governance in the European Union*. Manchester : Manchester University Press, 2000, pp. 1-22.

<sup>1045</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Rothmans/Commission, T-188/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2463. BRADLEY Kieran St. C. « Comitology and the Courts: Tales of the Unexpected ». Dans HOFMANN Herwig C. H., TÜRK Alexander (éd.). *EU Administrative Governance*. London : Edward Elgar, 2006, pp. 417-447.

<sup>1046</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Rothmans/Commission, T-188/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2463, points 57-61.

<sup>1047</sup> Titres V et VI du Traité sur l'Union européenne.

L'année suivante, le Conseil rejette une demande d'accès aux documents du Comité K4, un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires nationaux (justice et affaires intérieures). Il déclare à cette occasion que le Médiateur n'a pas mandat pour recevoir les plaintes concernant les refus d'accès aux informations relevant du troisième pilier<sup>1049</sup>.

Le Conseil abandonnera par la suite cette position, contrairement à certains États membres. Dans l'affaire *Svenska Journalistförbundet*, le Conseil rejette une demande d'accès à des documents relatifs à la création d'Europol<sup>1050</sup>. Lors de l'appel auprès de la Cour de justice, la France et le Royaume-Uni se joignent au Conseil pour défendre sa décision de ne pas divulguer les documents demandés. Si le Conseil fonde essentiellement son refus sur le caractère sensible des documents, ces deux pays vont plus loin dans leur interprétation :

- la France soutient que les dispositions en matière d'accès aux documents ne s'appliquent pas au troisième pilier,
- le Royaume-Uni concède que leur application au troisième pilier est possible, mais affirme que la Cour n'a pas autorité pour en juger.

La Cour rejette ces deux interprétations et annule la décision du Conseil, dans la mesure où celle-ci n'est pas motivée par une application des exemptions en matière d'accès.

Un refus d'accès comparable concernant l'accès à des documents relevant du deuxième pilier (PESC) conduit à un second arrêt de la Cour de justice, prononcé dans le cadre de l'affaire *Hautala/Conseil*<sup>1051</sup>. Dans cette affaire, le Secrétariat général du Conseil refuse de communiquer un rapport sur l'application des critères de régulation des exportations d'armes entre 1991 et 1992. Le Conseil confirme cette décision par un vote à la majorité.

L'argumentation développée par le Conseil reprend les éléments déjà avancés dans une précédente décision (*Svenska Journalistförbundet*) :

- dans un premier temps, il observe que le rapport demandé a été élaboré et diffusé par COREU, un système de gestion documentaire spécialement dédié aux activités relevant de la PESC et uniquement accessible aux institutions européennes et à quelques hauts fonctionnaires nationaux,

---

<sup>1048</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765.

<sup>1049</sup> EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision of the European Ombudsman on complaint 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH against the Council. Strasbourg, 23/11/1998. Disponible à l'adresse : [http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision\\_faces/en/775/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision_faces/en/775/html.bookmark) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1050</sup> Arrêt du TPI du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-2289.

<sup>1051</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489.

- dans un second temps, il déclare que la Cour n'a pas compétence pour juger des activités relatives à la PESC, en application de l'article 42 TUE, et donc qu'elle n'a aucune autorité pour déterminer si le Conseil est en infraction avec le Code de conduite et la décision 93/731. La France soutient la position du Conseil.

Cette tentative de limiter le champ d'application du Code de conduite ne réussit que partiellement. Dans l'arrêt *Hautala*, la Cour refuse de reconnaître une limite à sa juridiction et de soustraire totalement les archives de la PESC aux dispositions du Code et de la décision 93/731. Cependant, le Conseil se voit confirmer sa capacité à refuser la communication d'informations susceptibles de porter atteinte aux relations internationales, la Cour signifiant clairement son refus de remettre en cause les décisions du Conseil en ce domaine. En outre, la Cour reconnaît que l'introduction du rapport demandé dans le système COREU constitue une preuve valide du caractère sensible de ce document<sup>1052</sup>.

En somme, la Cour affirme son droit de vérifier le respect des règles d'accès pour les documents relevant du second pilier, tout en ne cherchant pas à l'exercer de façon stricte et complète.

Heidi Hautala ne reçoit cependant pas le rapport demandé. Le TPI avait pourtant demandé au Conseil de réexaminer ce document afin de déterminer quelles parties devaient rester confidentielles et celles pouvant être communiquées. Le Conseil avait fait appel de cette décision en affirmant qu'une politique d'accès partiel créerait des difficultés d'application importantes<sup>1053</sup>. La Cour de justice avait finalement tranché en reconnaissant que « le refus d'un accès partiel constituerait une mesure manifestement disproportionnée pour assurer la confidentialité des éléments d'information couverts par l'une de ces exceptions ».

Lors du réexamen du Code de conduite, prévu en 1996, le Conseil n'adopte qu'une seule modification concernant la possibilité pour les institutions de prolonger le délai de réponse d'un mois supplémentaire<sup>1054</sup>.

#### 4.3. ACTION DU MÉDIATEUR EUROPÉEN : DES CAS PARTICULIERS AUX PRINCIPES GÉNÉRAUX

Institué en 1992 par le Traité de Maastricht<sup>1055</sup>, le Médiateur européen – officiellement, le « Médiateur de l'Union européenne »<sup>1056</sup> – a pour fonction de protéger les citoyens confrontés à

---

<sup>1052</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Hautala/Conseil*, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489, point 73.

<sup>1053</sup> Conclusions de l'avocat général Léger présentées le 10 juillet 2001. Arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, *Conseil/Hautala*, C-353/99 P, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. I-9565. COUR DE JUSTICE. DIVISION DE LA PRESSE ET DE L'INFORMATION. « Conclusions de Monsieur l'avocat général Philippe Léger dans l'affaire C-353/99 P ». *Communiqué de presse*, n° 28 /01, 10 juillet 2001. Disponible à l'adresse : <http://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp01/aff/cp0128fr.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1054</sup> CONSEIL. 96/705/CE, CECA, Euratom : Décision du Conseil du 6 décembre 1996 modifiant la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 325, 14/12/1996, p. 19.

des cas de mauvaise administration de la part des institutions et organes communautaires (à l'exception notable de la Cour de justice et du TPI dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles).

Le Médiateur examine les plaintes qui lui sont adressées ou procède, de sa propre initiative, à des enquêtes qu'il estime fondées auprès des instances européennes. Son action – qui s'inscrit entre les formes traditionnelles de contrôle de l'administration publique par les autorités parlementaires et judiciaires – contribue à diffuser dans l'Union européenne une culture typiquement nordique, incluant des mécanismes de responsabilité et de bonne gouvernance.

#### 4.3.1. LES RACINES HISTORIQUES DU MÉDIATEUR EUROPÉEN

Dans son acception politique, un médiateur (ou un ombudsman)<sup>1057</sup>, est un organe :

- dont l'action se concentre sur les administrations publiques,
- qui bénéficie de fortes garanties d'indépendance.

Le pouvoir du médiateur se caractérise par l'absence de force contraignante, ce qui le distingue des juridictions.

Le médiateur est généralement issu du Parlement, qui l'investit, le contrôle et garantit en principe son autonomie. Sa nomination ne relève du pouvoir exécutif qu'en France et au Royaume-Uni, où il n'est cependant responsable que devant le Parlement.

Le médiateur est généralement saisi directement par les citoyens. Néanmoins, la France et le Royaume-Uni ne permettent sa saisine que par les parlementaires : ainsi, en France, les « délégués départementaux » institués à la fin des années 1990 recueillent les plaintes des citoyens et les relayent auprès des députés ou des sénateurs qui les transmettent enfin au Médiateur de la République.

La saisine du médiateur est gratuite et sans condition de forme. Indépendance et facilité d'accès expliquent le succès de cette « justice souple ».

##### 4.3.1.1. Diffusion du concept de médiateur à travers l'Europe

La diffusion du concept de médiateur à travers l'Europe, à partir des années 1970, témoigne d'un véritable phénomène de convergence institutionnelle.

---

<sup>1055</sup> Traité instituant la Communauté européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 191 du 29/07/1992, art. 138 E, p. 31.

<sup>1056</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 95/376/CE, CECA, Euratom : Décision du Parlement européen du 12 juillet 1995 portant nomination du médiateur de l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 225, 1995, p. 17.

<sup>1057</sup> MAGNETTE Paul. « Entre contrôle parlementaire et État de droit : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001, pp. 933-948.

Les pays nordiques, suivis par l'Espagne et par la Pologne, confèrent au médiateur :

- des compétences particulièrement vastes, qui s'étendent à toutes les administrations, aux corps militaires et judiciaires, voire ecclésiastiques dans certains pays protestants,
- des moyens d'investigation considérables, qui incluent le pouvoir de former des recours civils, pénaux, administratifs, voire constitutionnels.

Ainsi, en Pologne, dans un contexte très particulier de transition vers la démocratie libérale, le médiateur est autorisé à former devant les plus hautes juridictions du pays des pourvois en révisions de jugements – ce qui explique son succès foudroyant<sup>1058</sup>.

Dans les autres pays européens, les compétences du médiateur sont beaucoup plus limitées : elles ne concernent généralement que les relations entre le citoyen et les autorités judiciaires ou entre le fonctionnaire et son administration de tutelle. Bien souvent, le médiateur ne possède pas la faculté d'intenter des recours. En Italie, le *Defensore civico* n'agit qu'à l'échelon régional.

La Belgique et la Grèce ne se dotent de médiateurs (respectivement en 1995 et 1997) qu'après la mise en place du Médiateur européen. Il convient de remarquer que les liens noués entre ce dernier et les commissions parlementaires des pétitions dans les États membres favorisent la diffusion du concept même de médiateur.

D'après P. Magnette (2001), trois États membres ne disposent pas, à proprement parler, d'un médiateur. En effet, en Allemagne, en Autriche et au Luxembourg, ce sont les commissions parlementaires des pétitions qui assument un rôle analogue à celui du médiateur, ceci explique la résistance des parlements de ces trois pays à instituer un médiateur qui mettrait en péril leur monopole de contrôle et affaiblirait leur enracinement dans le corps civique.

Ces différences entre États membres, qui sont le fruit de cultures institutionnelles distinctes, expliquent en grande partie les hésitations qui ont marqué la mise en place du Médiateur européen.

#### **4.3.1.2. Une « transposition communautaire » difficile**

L'idée de doter la Communauté d'un médiateur est évoquée dès 1979 dans une résolution du Parlement européen. Le concept est ensuite repris par le Comité Adonnino, chargé de réfléchir à la mise en œuvre d'une « Europe des citoyens », puis lors des négociations intergouvernementales de 1990 et 1991 qui aboutissent au Traité de Maastricht<sup>1059</sup>.

---

<sup>1058</sup> Voir le témoignage du premier titulaire de la charge : LETOWSKA Ewa. « L'ombudsman polonais et la défense des droits civiques ». *Revue française d'administration publique*, n° 64, 1992, pp. 667-673.

<sup>1059</sup> Sur la genèse de cette institution, voir : MAGNETTE Paul (dir.). *De l'étranger au citoyen : construire la citoyenneté européenne*. Paris, Bruxelles : De Boeck-Universités, 1997. MAGNETTE Paul. *L'Europe, l'Etat et la Démocratie : le souverain apprivoisé*. Bruxelles : Complexe, 2000 (Coll. « Études européennes »).

L'Espagne présente à l'époque une proposition ambitieuse, très vite appuyée par le Danemark. Ces deux pays, s'inspirant de leur tradition nationale respective en la matière<sup>1060</sup>, affirment que, pour donner toute leur force aux droits du citoyen européen, il convient d'instaurer un médiateur *dans chaque État membre*. La mise en place d'un tel intermédiaire apparaît alors d'autant plus nécessaire que les recours juridictionnels dont dispose le citoyen européen sont notoirement insuffisants – cette insuffisance étant déjà critiquée en doctrine : Joël Rideau écrit, par exemple, que le système existant « par certains de ses aspects, méconnaît incontestablement le principe du droit au juge »<sup>1061</sup>. Il n'existe d'ailleurs aucun mécanisme permettant au citoyen de faire valoir directement ses droits fondamentaux auprès la Cour de justice.

Les autres États membres font montre de moins d'enthousiasme. Il en va de même pour le Parlement européen, défenseur autoproclamé du citoyen face au Conseil et à la Commission, qui devine une éventuelle source de concurrence. Une majorité de parlementaires rappelle que la commission des pétitions offre déjà la possibilité au citoyen de faire entendre ses réclamations. Jugeant superflue la mise en place d'un nouveau mécanisme, Viviane Reding, alors présidente de la commission des pétitions et membre actuel de la Commission européenne, dénonce une « manœuvre publicitaire qui enlève des droits aux citoyens »<sup>1062</sup>. Dans sa résolution du 14 juin 1991, le Parlement va jusqu'à exprimer « son opposition à la création d'un « ombudsman européen », parce que cette mesure porterait atteinte aux compétences du Parlement et de ses commissions en matière de contrôle de la Commission »<sup>1063</sup>.

Le Traité de Maastricht reflète ces divergences. Ainsi, il définit la fonction du Médiateur en des termes très stricts, qui ne semblent pas l'autoriser à jouer un rôle politique. Cependant, le Traité soumet ce même Médiateur à l'autorité du Parlement, qui peut être enclin à lui donner un profil politique.

En outre, le Parlement nomme le Médiateur à la majorité simple et au début de chaque législature. Or, la plupart des médiateurs nationaux sont élus à des « majorités larges » et pour un mandat qui ne coïncide pas exactement avec la durée d'une législature : ils échappent ainsi aux pressions partisans.

---

<sup>1060</sup> Sur le poids du « modèle danois », seul pays nordique membre de la Communauté lors de la Conférence intergouvernementale de 1990-1991, voir HEEDE Katja. *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*. Hague, London : Kluwer Law International, 2000 (Coll. « European monographs » ; 24).

<sup>1061</sup> RIDEAU Joël. « Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne ». Dans AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, LECLERC Stéphane, REDOR Marie-Joëlle (dir.). *L'Union européenne et les droits fondamentaux*. Bruxelles : Bruylant, 1999, p. 83.

<sup>1062</sup> REDING Viviane (PPE, Luxembourg) lors d'une conférence de presse tenue le 15/05/1991 à Strasbourg ([SANS AUTEUR.] « (EU) PE / Ombudsman : la présidente de la commission des pétitions ne veut pas de médiateur ». *Europe : agence internationale d'information pour la presse*, n° 5492 (n.s.), 16/05/1991, p. 10).

<sup>1063</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES PÉTITIONS. Résolution sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1990-1991. Rapporteur : Viviane Reding. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 183, 15/07/1991, p. 449.



Le statut du Médiateur, adopté en mars 1994 par le Parlement<sup>1064</sup>, témoigne du soin pris par les parlementaires à faire de cet organe un véritable instrument de contrôle :

- il peut être saisi directement par le citoyen ou par l'entremise d'un parlementaire européen,
- il ne traite pas des questions politiques qui relèvent de la commission des pétitions,
- son siège – décision symboliquement importante – est celui du Parlement.

Le Médiateur apparaît d'emblée comme le gardien indépendant des droits du citoyen et comme un moyen de contrôle parlementaire sur l'exécutif européen, dans la droite ligne de la tradition constitutionnelle nordique.

#### **4.3.1.3. Première nomination**

La nomination du premier Médiateur fait l'objet de conflits très partisans au sein du Parlement. Le premier vote organisé au sein de la commission des pétitions ne permet pas de départager les candidats en lice et entraîne le lancement d'un nouvel appel à candidatures devant permettre au PPE et au PSE de s'entendre sur un même nom.

Jacob Söderman, le candidat élu, possède un profil très politique : représentant de la population svécophone de Finlande, il fut en effet député (groupe social-démocrate, 1972-1982) et surtout ministre de la Justice et des Affaires sociales de son pays avant de devenir médiateur national<sup>1065</sup>. Après sa nomination en tant que Médiateur européen, il donne à son mandat une orientation qui dépasse la définition stricte établie par le Traité de Maastricht. Il joue ainsi un rôle politique important et bénéficie du soutien du Parlement qui l'a désigné.

#### **4.3.2. ENTRE RECOURS ADMINISTRATIFS ET PRESSIONS POLITIQUES : « UNE MAGISTRATURE D'INFLUENCE »**

La mission du Médiateur se différencie nettement de la fonction juridictionnelle, car il ne peut se prévaloir d'aucun moyen formel de contrainte. Le Médiateur ne peut infliger de sanctions aux institutions suspectées de mauvaise administration et ne peut que leur adresser des « recommandations », parfois assorties de « commentaires critiques » et de « propositions de réformes ».

Une institution mise en cause par le Médiateur décide librement des suites à donner à ses recommandations. La seule inquiétude qu'elle puisse nourrir est que ses erreurs et ses fautes soient rendues publiques par le Médiateur et que son image en pâtisse. Le résultat d'un tel

---

<sup>1064</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Décision 94/262 portant statut et conditions d'exercice des fonctions du Médiateur, 9 mars 1994. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 113, 10/05/1994, pp.15 -18.

<sup>1065</sup> Depuis septembre 2007, il est membre du Parlement finlandais – dont il est l'actuel doyen d'âge.

moyen de pression est donc aléatoire, bien plus aléatoire que la crainte d'une lourde sanction financière.

#### 4.3.2.1. L'action du Médiateur

Le Médiateur, véritable « militant de la transparence », adopte « des stratégies qui font écho à celles développées par la Cour depuis les années 1960 : [...] il a souvent saisi l'occasion de cas ponctuels pour énoncer des principes généraux qui devraient valoir, selon lui, au-delà des circonstances de l'affaire »<sup>1066</sup>.

Pour le Médiateur, les plaintes récurrentes sont révélatrices de pratiques inadéquates qu'il convient de modifier. Son action consiste moins à résoudre des conflits entre une personne et une institution qu'à mettre en œuvre « une stratégie de réforme plus ambitieuse »<sup>1067</sup>.

Avec habileté, le Médiateur choisit de défendre des dossiers « symboliquement importants », à la suite d'une plainte ou de sa propre initiative. Cette seconde possibilité lui offre un privilège dont ne peut se prévaloir un juge de la Cour de justice, qui reste « tributaire des cas qui lui sont soumis pour faire progresser sa jurisprudence »<sup>1068</sup>. En s'affranchissant de cette dépendance<sup>1069</sup>, le Médiateur peut établir sa propre feuille de route. Cependant, « c'est toujours en arguant du fait qu'un nombre élevé de plaintes concerne telle ou telle question qu'il a justifié sa décision de compléter son instruction par une enquête d'initiative – manière de se présenter comme le serviteur des citoyens plutôt que comme le défenseur autonome de certains principes. Il s'est aussi imposé de n'utiliser cet instrument essentiel qu'avec parcimonie, en se limitant à deux ou trois enquêtes par an, autour d'enjeux importants »<sup>1070</sup>.

La charge « symbolique » des dossiers retenus permet au Médiateur d'exercer une pression politique.

#### 4.3.2.2. Promouvoir la transparence

Le Médiateur joue un rôle particulièrement actif dans la promotion d'une administration transparente et d'un meilleur accès aux documents. Il met en lumière les tenants et les aboutissants de ces problématiques et fournit ainsi au Parlement des objectifs à atteindre, comme autant d'étapes à franchir pour concrétiser certains vœux pieux.

Dans son premier rapport annuel (1995), présenté après quelques mois d'activité seulement, le Médiateur indique qu'il n'entend pas se limiter au règlement des cas de mauvaise administration. Se fondant sur les « antécédents de l'institution qu'il représente », il s'assigne une « double

---

<sup>1066</sup> MAGNETTE Paul. « Entre contrôle parlementaire et État de droit : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001, p. 938.

<sup>1067</sup> *Ibid.*, p. 941.

<sup>1068</sup> *Ibid.*, p. 938.

<sup>1069</sup> WEILER Joseph. *The Constitution of Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

<sup>1070</sup> *Ibid.*, p. 939.

obligation : promouvoir à la fois l'exercice réel des droits des citoyens à tous les échelons de l'administration de l'Union, et la transparence du travail des institutions et des organes communautaires »<sup>1071</sup>.

Il annonce ainsi son intention de s'inscrire dans la tradition nordique :

- assister les particuliers dans leurs rapports avec les administrations,
- promouvoir, de sa propre initiative, les principes de transparence et de responsabilité inhérents au concept de « bonne administration » et se poser en « militant de la transparence »<sup>1072</sup>.

Le Médiateur montre l'exemple en adoptant des dispositions d'exécution concernant l'accès du public aux documents qu'il détient<sup>1073</sup>. Ses rapports (rapport annuel et rapports adressés au Parlement) sont publiés au *Journal officiel*. Le public peut accéder à un registre des plaintes ou consulter la décision adoptée à l'issue de chaque affaire.

Les documents du Médiateur sont publics, à moins qu'il estime que la confidentialité soit requise :

- soit au regard des Traités, du statut<sup>1074</sup> ou de toutes autres dispositions du droit communautaire,
- soit pour protéger la confidentialité de ses procédures et du fonctionnement de son service.

#### 4.3.3. PRINCIPALES INITIATIVES DU MÉDIATEUR

Le recours au Médiateur, en application de l'article 195 (ancien article 138 E) du Traité CE, offre au citoyen une solution informelle, peu coûteuse et relativement rapide pour contester le refus d'une institution de donner accès à un document. Ainsi, certains activistes issus de mouvements militant pour le développement de la transparence et certains journalistes portent délibérément plainte auprès du Médiateur pour faire avancer leur cause<sup>1075</sup>.

---

<sup>1071</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 1995*. Strasbourg, 22/04/1996, p. 5. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1072</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>1073</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. Décision du Médiateur européen portant adoption de dispositions d'exécution. Adoptée le 8 juillet 2002 et modifiée par décisions du Médiateur du 5 avril 2004 et du 3 décembre 2008. Article 14 : accès du public aux documents détenus par le Médiateur. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/lbasis/fr/provis1997.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1074</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Décision 94/262 portant statut et conditions d'exercice des fonctions du Médiateur, 9 mars 1994. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 113, 10/05/1994, pp.15-18.

<sup>1075</sup> GRONBECH-JENSEN Carsten. « The Scandinavian Tradition of Open Government and the European Union: Problems of Compatibility ? ». *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1, 1998, pp. 185-199. Sur le parcours institutionnel de ce dossier, de Maastricht à Amsterdam : BLANCHET Thérèse. « Transparence et qualité de la législation », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 33, n° 4, 1997, pp. 915-928.

Le Médiateur dessine, décisions après décisions, une sorte de jurisprudence, empreinte d'une philosophie de la « bonne administration », voire de la « bonne gouvernance »<sup>1076</sup>.

#### 4.3.3.1. Activisme de *Statewatch* et de Tony Bunyan

La meilleure illustration de la capacité coercitive du Médiateur en matière d'accès aux documents se trouve dans le traitement de l'une des six plaintes introduites dans le cadre de l'affaire *Statewatch*. Entre novembre et décembre 1996, Tony Bunyan, agissant au nom cette ONG britannique, porte plainte contre le Conseil suite aux refus répétés de ce dernier de lui communiquer des documents relevant du troisième pilier (coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, JAI).

La méthode adoptée par Tony Bunyan consiste à demander :

- dans un premier temps, les ordres du jour de tous les organes du Conseil qui s'occupent des questions relatives à la justice et aux affaires intérieures,
- dans un deuxième temps, tous les documents mentionnés dans ces ordres du jour.

Ainsi, en février 1996, Tony Bunyan demande, en se fondant sur la décision 93/731, l'accès aux procès-verbaux de quatorze réunions du Comité K4, relevant du Conseil « Justice et affaires intérieures ».

*Suite réservée aux demandes initiale et confirmative de Tony Bunyan.* — Le 3 avril 1996, le Secrétariat général du Conseil répond en déclarant qu'il s'agit d'une « demande répétitive portant en outre sur de très nombreux documents ». À titre de « solution équitable », il rejette en bloc les trois premières demandes, mais accède à la quatrième et communique les cinq procès-verbaux correspondants. Le concept de « solution équitable » est décrit en ces termes à l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 : « les services compétents du Secrétariat général s'efforcent de trouver une solution équitable pour donner suite aux demandes répétitives et/ou qui portent sur des documents volumineux ».

Tony Bunyan introduit une demande confirmative pour les neuf premiers procès-verbaux. Le 23 mai 1996, la présidence du Conseil décide de s'en tenir à la décision initiale de son Secrétaire général. Cependant, au sein même du Conseil, les positions des États membres divergent fortement quant à la suite à donner à la demande confirmative de l'activiste de *Statewatch* :

- L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal soutiennent le projet de réponse et l'interprétation proposée des notions de « demandes répétitives » et de « documents volumineux ». Ces États membres estiment

---

<sup>1076</sup> MAGNETTE Paul. « Entre contrôle parlementaire et État de droit : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001, p. 938.

que les demandes de Tony Bunyan constituent « des demandes répétitives, qu'elles sont contraires à l'esprit de la décision de 1993 et qu'elles abusent de la bonne foi du Conseil et de sa volonté de transparence ». Par conséquent, ils considèrent la réponse du Conseil comme étant « équitable » au sens de la décision de 1993.

- Le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède rejettent cette interprétation. Les deux derniers précisent même, dans l'explication du vote, « [qu']elles désapprouvent la manière dont sont interprétés les termes *demandes répétitives* et *documents volumineux* figurant à l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731/CE du Conseil ». Lors du vote, le Danemark vote contre la décision du Conseil et la Suède s'abstient.

*Intervention du Médiateur.* — Tony Bunyan se tourne alors vers le Médiateur en soutenant que le Conseil ne peut lui refuser, en se fondant sur l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731, l'accès à une partie des documents demandés. Ses arguments sont les suivants :

1. C'est la première fois qu'il demande accès aux documents en question, or les termes de « demandes répétitives » ne s'appliquent qu'à une même personne demandant à de multiples reprises l'accès à un même document ;
2. L'article 3, paragraphe 2, se réfère à « des documents volumineux », et non pas à « de très nombreux documents », expression utilisée dans la réponse du Secrétariat général. En outre, le Conseil ayant instauré en février 1996 une redevance pour les documents fournis, la question de leur volume ou de leur nombre n'est plus un motif de refus pertinent.

Cette plainte est transmise au Conseil, en même temps que cinq autres plaintes introduites par le même Tony Bunyan. En mars 1997, le Conseil conteste dans un courrier adressé au Médiateur la compétence de ce dernier pour examiner ces six recours. En effet, selon le Conseil, les activités relevant du troisième pilier échappent à la compétence du Médiateur. Or les plaintes de Tony Bunyan concernent l'accès à des documents relevant précisément de ce pilier.

Le 15 avril 1997, le Médiateur déclare que les six plaintes introduites ont pour objet la suite réservée par le Conseil à des demandes d'accès introduites conformément à la décision 93/731. Or, le Médiateur rappelle :

- que l'arrêt *Pays-Bas/Conseil*<sup>1077</sup> (Cour de justice) confirme que la décision 93/731 produit des effets juridiques « en tant qu'élément du droit communautaire »,

---

<sup>1077</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169.

- que l'arrêt *Carvel/Conseil*<sup>1078</sup> (TPI) se rapporte à une décision du Conseil concernant l'accès à des documents « troisième pilier ».

Et le Médiateur de conclure que l'interprétation et l'application de la décision 93/731 relève du droit communautaire et non pas du troisième pilier, et ce même lorsque les documents demandés illustrent les activités entreprises par le Conseil au titre du troisième pilier. En conséquence, le Médiateur confirme sa décision initiale, réaffirme sa compétence et renouvelle au Conseil sa demande d'avis sur le fond.

*Avis du Conseil sur le fond.* — Le Conseil répond au Médiateur le 20 juin 1997. Il fait observer que « la notion de demande répétitive s'étend aux cas dans lesquels quelqu'un demande régulièrement et systématiquement, pendant une longue période, de se voir donner accès à de nombreux documents qui appartiennent à une même catégorie, sans être nécessairement identiques ». Le Conseil ajoute que « le volume des documents est un critère différent, susceptible de justifier l'application d'une solution équitable même en l'absence d'une demande répétitive ».

*Décision du Médiateur.* — Dans sa décision du 28 juin 1998<sup>1079</sup>, le Médiateur rappelle :

- la récente jurisprudence du TPI, dans l'affaire *Svenska Journalistförbundet*, selon laquelle la décision 93/731 est un acte conférant au citoyen un droit d'accès aux documents détenus par le Conseil,
- que toute personne est en droit de demander l'accès à n'importe quel document du Conseil sans devoir motiver sa demande.

Le Médiateur précise que les termes « demandes répétitives » semblent naturellement faire référence à plusieurs demandes visant le même document. Donc, en se fondant sur cette interprétation, l'article 3, paragraphe 2, de la décision 93/731 implique la recherche d'une solution équitable dans les cas pour lesquels une même personne présente des demandes répétées en vue de l'accès à un même document en espérant – ou en prétendant – que les circonstances ayant motivé les refus antérieurs aient changé.

En englobant dans le concept de « demandes répétitives » les demandes émanant d'une même personne et visant des documents différents, le Conseil fait échec à l'application du principe général d'accès à ses documents, d'autant que la décision 93/731 ne fixe aucune limite au nombre de documents qu'un citoyen est en droit de demander. En outre, l'interprétation du

---

<sup>1078</sup> Arrêt du TPI du 19 octobre 1995, *Carvel et Guardian Newspapers/Conseil*, T-194/94, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. II-2765, points 62-80.

<sup>1079</sup> EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision of the European Ombudsman on complaint 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH against the Council. Strasbourg, 28/07/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/961053.htm> (consulté le 30/10/2010).

Conseil porterait atteinte au principe de sécurité juridique : comment le citoyen pourrait connaître à l'avance le nombre de documents qu'il souhaite se voir communiquer avant que le Conseil n'estime que sa demande est « répétitive » ?

Enfin, le Médiateur estime que le Conseil n'a pas correctement interprété la décision 93/731. En effet, les termes « demandes répétitives » (« *repeat applications* ») :

- n'incluent pas les demandes d'une même personne visant des documents différents au vu des arguments susmentionnés,
- ne saurait être étendus aux demandes de « très nombreux documents ».

Le Conseil révisé alors sa position et transmet à Tony Bunyan les neuf procès-verbaux demandés.

Le Médiateur reçoit bien d'autres plaintes dénonçant les atteintes portées par le Conseil au principe de transparence. En 1997, il lui signifie que ses refus d'accès à des documents sont généralement insuffisamment motivés et le prie de tenir un registre des mesures adoptées dans le cadre du troisième pilier (JAI) – recommandation que suivra le Conseil. Parallèlement, le Médiateur suggère à la Commission de mettre en place un registre similaire pour les documents de comitologie.

Le Médiateur contribue ainsi à promouvoir une culture d'ouverture et à sensibiliser les institutions à la question de l'accès du public à leurs documents. Ces dernières contesteront parfois les effets « obligatoires » de ses recommandations et devront revoir, à contrecœur, leurs refus de communication.

#### 4.3.3.2. Rapport d'initiative de 1996

*L'enquête.* — En juin 1996, le Médiateur lance, de sa propre initiative, une enquête concernant l'accès du public aux documents détenus par les institutions et organes communautaires, autres que le Conseil et la Commission<sup>1080</sup>.

Affirmant que « l'accès du public aux documents constitue un aspect important de la transparence », il justifie son initiative par certaines plaintes « semblant indiquer que le personnel des institutions et organes communautaires n'a pas toujours reçu des instructions adéquates concernant la façon de répondre aux demandes de documents et que ceux-ci sont parfois communiqués avec un retard considérable »<sup>1081</sup>. Or, selon le Médiateur, ces instructions ou

---

<sup>1080</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). Strasbourg, 15 décembre 1997. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 44, 10/02/1998, pp. 9-14. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/378/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1081</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. Projet de recommandation du Médiateur européen dans le cadre de l'enquête d'initiative sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). 20/01/1997. Disponible à l'adresse :

règles d'accès constituent des instruments de « bonne administration ». Il décide donc de vérifier que les instances communautaires sont réellement dotées de telles règles.

L'enquête se concentre sur :

- les institutions communautaires au sens de l'article 4 du Traité, Conseil et Commission exceptés,
- quatre organes créés par le Traité,
- huit agences communautaires décentralisées.

À savoir :

- le Parlement européen,
- la Cour de justice,
- la Cour des comptes,
- la Banque européenne d'investissement,
- le Comité économique et social,
- le Comité des régions,
- l'Institut monétaire européen (IME),
- l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI),
- la Fondation européenne pour la formation,
- le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop),
- la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail,
- l'Agence européenne pour l'environnement,
- le Centre de traduction des organes de l'Union,
- l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies,
- l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments.

À l'époque, seul l'OHMI s'est déjà doté de règles régissant l'accès du public à ses documents.



Le Médiateur rappelle alors la jurisprudence établie par la Cour de justice dans l'affaire *Pays-Bas/Conseil*<sup>1082</sup>. Le Médiateur estime que les institutions et organes communautaires ont l'obligation légale de prendre des mesures appropriées pour agir conformément aux intérêts d'une bonne administration. Or, la « bonne administration » exige qu'institutions et organes respectent l'engagement de l'Union en faveur de la transparence, ce qui implique (1) un accès aussi large que possible du public aux documents et (2) la motivation de tout refus de communication par référence à des règles préalablement établies.

Selon le Médiateur, l'adoption de telles règles favorise la transparence et facilite les relations entre les institutions et le citoyen, car :

- le processus d'adoption des règles oblige l'institution à mener une véritable réflexion sur le degré de confidentialité réellement nécessaire à chaque catégorie de documents – la définition de ces règles pouvant faire l'objet d'un débat public,
- le citoyen peut s'enquérir des règles adoptées et connaître ainsi ses droits,
- des règles claires et précises permettent aux fonctionnaires de répondre de façon adéquate, cohérente et rapide aux demandes du public.

Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice, de l'engagement de l'Union en faveur de la transparence et de l'existence d'un cadre institutionnel unique pour l'Union, le Médiateur conclut, dans sa décision du 20 décembre 1996, que « le fait de s'abstenir d'adopter et de ne pas rendre aisément accessibles au public les règles régissant l'accès du public aux documents pouvait constituer un cas de mauvaise administration »<sup>1083</sup>.

*Projets de recommandations du Médiateur.* — Le Médiateur soumet aux institutions et organes concernés des « projets de recommandations » : ces projets les invitent à adopter, dans un délai de trois mois, un corpus de règles définissant les modalités d'accès aux documents non encore couverts par des dispositions juridiques. Il convient de noter que les projets établis par le Médiateur portent sur l'existence et la publicité de ces règles, et non pas sur leur contenu.

Concernant la Cour de justice, le Parlement et l'IME, les projets de recommandations ne concernent que les documents administratifs. En effet :

- le mandat du Médiateur ne couvre pas l'activité judiciaire de la Cour (article 138 E du Traité),

---

<sup>1082</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169.

<sup>1083</sup> MEDIATEUR EUROPEEN. Décision 616/PUBAC/F/IJH du 20 décembre 1996. Annexée au Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). Strasbourg, 15 décembre 1997. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 44, 10/02/1998, pp. 9-14. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/378/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

- le concept de « mauvaise administration » ne s'applique pas à l'activité politique du Parlement,
- l'accès aux documents de l'IME relevant du domaine monétaire est réglementé par l'article 11, paragraphe 2, de son règlement.

Conformément à l'article 3, paragraphe 6, de son statut, le Médiateur informe les institutions et organes concernés de ses projets de recommandations et leur demande de lui faire parvenir leurs avis circonstanciés au plus tard le 30 avril 1997.

*Réaction des institutions.* — Sur les quatorze instances sollicitées, treize adoptent des règles régissant l'accès du public à leurs documents. Généralement, elles reprennent ou adaptent le Code de conduite adopté conjointement par le Conseil et la Commission :

- le Parlement européen : décision du Parlement européen 97/632/CE, CECA, Euratom, du 10 juillet 1997 relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen<sup>1084</sup> mise en application par la décision du Bureau du Parlement européen 98/306/CE, CECA, Euratom du 17 avril 1998 portant exécution, en ce qui concerne le système de redevance pour la délivrance de documents volumineux, de la décision 97/632/CECA, CE, Euratom du Parlement européen, en particulier de son article 3, paragraphe 1<sup>1085</sup> ;
- la Cour des comptes : décision n° 18/97 portant règles internes relatives au traitement des demandes d'accès aux documents dont dispose la Cour<sup>1086</sup> ;
- la Banque européenne d'investissement : règles relatives à l'accès du public aux documents adoptées par le comité de direction de la Banque le 26 mars 1997<sup>1087</sup>.
- le Comité économique et social : décision du Comité économique et social relative à l'accès du public aux documents du CES<sup>1088</sup> ;
- le Comité des régions : décision du Comité des régions du 17 septembre 1997 relative à l'accès du public aux documents du Comité des régions<sup>1089</sup> ;
- l'Institut monétaire européen : décision n° 9/97 concernant l'accès du public aux documents administratifs de l'Institut monétaire européen (IME)<sup>1090</sup> ;

---

<sup>1084</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 263, 25/09/1997, pp. 27-29.

<sup>1085</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 135, 08/05/1998, pp. 46-46.

<sup>1086</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 295, 23/09/1998, pp. 1-2.

<sup>1087</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 243, 09/08/1997, pp. 13-15.

<sup>1088</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 339, 10/12/1997, pp. 18-18.

<sup>1089</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 351, 23/12/1997, pp. 70-71.

<sup>1090</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 90, 25/03/1998, pp. 43-44.

- la Fondation européenne pour la formation : décision du Conseil de direction concernant l'accès du public aux documents de la Fondation européenne pour la formation<sup>1091</sup> ;
- le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle ;
- la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail : 1999/738/CE, décision de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, du 21 novembre 1997, sur le code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail<sup>1092</sup> ;
- l'Agence européenne pour l'environnement : décision du 21 mars 1997 concernant l'accès du public aux documents de l'Agence européenne pour l'environnement<sup>1093</sup> ;
- le Centre de traduction des organes de l'Union : règles pour l'accès aux documents du Centre de traduction<sup>1094</sup>.

Le Cedefop et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies reprennent les règles et procédures de la Commission. L'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments informe le Médiateur que son Directeur général adopte, à titre provisoire, des règles applicables jusque fin 1997 – règles susceptibles d'être révisées ultérieurement sur la base de l'expérience acquise lors de leur application, et après consultation du conseil d'administration et des parties intéressées.

Seule la Cour de justice n'adopte pas de règles internes pour fixer les modalités d'accès à ses documents. Après un échange de « multiples courriers »<sup>1095</sup>, la Cour de justice informe le Médiateur, le 21 octobre 1997 :

- qu'il lui est difficile de distinguer nettement les documents relevant de son activité judiciaire et ceux qui n'en relèvent pas,
- qu'elle a chargé sa commission du règlement d'étudier les questions concernant l'accès aux documents judiciaires et que le règlement de la Cour est susceptible d'être ultérieurement amendé.

---

<sup>1091</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 369, 06/12/1997, pp. 10-11.

<sup>1092</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 296, 17/11/1999, pp. 25-26.

<sup>1093</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 282, 18/09/1997, pp. 5-7.

<sup>1094</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 046, 11/02/1998, pp. 5-6.

<sup>1095</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). Strasbourg, 15 décembre 1997. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 44, 10/02/1998, pp. 9-14. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/378/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

#### 4.3.3.3. Rapport spécial adressé au Parlement européen

Cherchant à donner plus de poids à son action, le Médiateur consacre à la question de l'accès aux documents un rapport spécial adressé au Parlement, qui se félicite de cette initiative. Dans ce rapport en date du 15 décembre 1997 et qui fait suite à l'enquête précédemment décrite, le Médiateur estime les règles d'accès aux documents communautaires « très limitées » par comparaison à la plupart des dispositions nationales en la matière<sup>1096</sup>.

Le Médiateur constate certaines imprécisions concernant :

- les types de documents et les « supports » concernés par le droit d'accès,
- les justifications des dérogations,
- la possibilité d'accéder aux documents détenus par un organe mais produits par un autre.

Le Médiateur regrette également que les règles en vigueur n'imposent pas la constitution de registres, dont l'existence faciliterait les recherches et favoriserait la bonne gestion des documents. Il s'inquiète en outre de la marge d'appréciation importante que les règles communautaires laissent alors aux institutions, et s'interroge sur la portée réelle du droit d'accès aux documents et sur le degré de transparence auquel les instances européennes sont réellement tenues.

Le 16 juillet 1998, suite au rapport Thors<sup>1097</sup>, le Parlement adopte une résolution sur le rapport spécial du Médiateur<sup>1098</sup> dans lequel il regrette que secret, confidentialité et discrétion soient trop souvent la règle pour les travaux de la Commission et du Conseil. Le Parlement espère que les délibérations confidentielles ne soient plus que des exceptions dûment justifiées.

En fait, le Parlement se fonde sur le rapport du Médiateur pour faire avancer sa propre cause. Ainsi, le Parlement réclame au Conseil qu'il adopte les mesures qui lui permettront de remplir pleinement les fonctions consultatives et de contrôle que lui confie le Traité sur l'Union européenne. Dans le même temps, le Parlement affirme que le concept de « Conseil agissant en sa qualité de législateur » (Traité d'Amsterdam) peut conduire dans les cas de « législation » à une interprétation restrictive du droit d'accès et souligne que le Conseil ne peut établir unilatéralement ce qu'est la « législation ». Le Parlement demande que les résolutions adoptées

---

<sup>1096</sup> *Ibid.*

<sup>1097</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES PÉTITIONS. Rapport sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'accès du public aux documents (C4-0157/98). Rapporteur : Astrid Thors. Réf. A4-0265/98, PE 226.263/déf, 02/07/1998, p. 26. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE4 AP RP/PETI.1994 A4-0265/98 0010). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0265+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1098</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution du 16 juillet 1998 sur le Rapport spécial du médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (C4-0157/98). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 292, 21/09/1998, p. 170.

par le Conseil « Justice et affaires intérieures » et les décisions concernant les points « A » de l'ordre du jour de ces Conseils fassent l'objet d'une publication officielle contenant la mention de la position de chaque délégation au sein du Conseil.

Reprenant les arguments du Médiateur, le Parlement invite :

- la Cour de justice et le TPI à adopter et à publier au *Journal officiel* les règles régissant l'accès à leurs documents,
- toutes les institutions et organes communautaires à mettre en place des registres publics (éventuellement sur Internet) de l'ensemble des documents produits et reçus, dans toutes les langues officielles de l'Union.

Enfin, si le Parlement ne précise pas le contenu des règles que les instances communautaires devraient adopter, il rappelle que celles-ci donneront certains droits aux tiers – droits qu'instances et organes européens se devront de respecter.

#### **4.3.3.4. Enquête d'initiative de 1999**

Le Médiateur décide de lancer une nouvelle enquête, sur le modèle de celle menée en 1996. Il s'agit d'inciter les organes communautaires nouvellement créés à adopter des règles d'accès à leurs documents. Ces nouveaux organes sont :

- l'Office communautaire des variétés végétales,
- l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail,
- la Banque centrale européenne,
- Europol (la Convention Europol entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1998 et Europol débute ses activités en juillet 1999).

*BCE.* — Si le Médiateur admet que le principe de transparence puisse connaître des exceptions légitimes, il se fonde sur la jurisprudence du TPI pour demander que celles-ci soient interprétées strictement. Ainsi, il conteste l'interprétation de la BCE selon laquelle les procès-verbaux du conseil des gouverneurs ne constituent pas des « documents administratifs » qui doivent être rendus accessibles. Si le Médiateur n'exige pas que ces procès-verbaux soient systématiquement ouverts au public, ce qui serait une intervention nettement politique, il demande toutefois l'adoption de règles régissant l'accès à ces documents – alors que la BCE entend purement et simplement l'interdire.

*Europol.* — Selon l'article 41 TUE, la compétence du Médiateur européen s'applique à la coopération policière et judiciaire en matière pénale dont relève Europol (Titre VI TUE). Le 13 décembre 1999, le Médiateur adresse donc à Europol des projets de recommandations

identiques à ceux établis suite à sa première enquête (adoption dans les trois mois de règles relatives à l'accès du public aux documents, applicables à tous les documents qui ne sont pas déjà couverts par des dispositions légales).

Dans sa décision du 12 juillet 2000 qui met un terme à son enquête d'initiative, le Médiateur rappelle que le maintien de la confiance du citoyen revêt une importance particulière dans le cas d'Europol, compte tenu de sa mission en matière de lutte contre la criminalité organisée. Il souligne aussi que la nature de cette mission implique nécessairement le respect de la confidentialité dans le traitement de certaines informations et de certains documents, et ce dans l'intérêt du citoyen. Europol répond à l'initiative du Médiateur en indiquant le cadre fixé par les dispositions déjà existantes :

- l'article 19 de la Convention Europol qui prévoit, pour toute personne, le droit d'accéder *aux données la concernant* ;
- les dispositions prévues dans le cadre de la réglementation applicable aux activités d'Europol, notamment pour la transmission de données et d'informations à des États ou des organes tiers, et pour la protection du secret des informations qu'il détient (acte du Conseil du 3 novembre 1998).

Par ailleurs, Europol se conforme aux projets de recommandations du Médiateur et adopte en juin 2000 une mesure relative à l'accès du public à ses documents<sup>1099</sup>. Cette mesure consiste en une application provisoire du Code de conduite de 1993, dans l'attente d'une réglementation générale sur l'accès aux documents des institutions et organes communautaires<sup>1100</sup>.

#### 4.4. L'OPACITÉ DE LA COUR DE JUSTICE

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se compose de trois juridictions :

- la Cour de justice, instituée en 1952 par le Traité de Paris,
- le Tribunal de première instance (TPI), institué par une décision du Conseil en date du 31 octobre 1989,

---

<sup>1099</sup> EUROPOL. CONSEIL D'ADMINISTRATION. Décision du 21 juin 2000 (« Public Access to Europol Documents »). Disponible à l'adresse : <http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/PublicAccessToEuropolDocuments.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1100</sup> EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision closing own-initiative inquiry OI/1/99/IJH as regards Europol. Strasbourg, 12/07/2000. Décision disponible uniquement en anglais sur le site du Médiateur européen : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/2389/html.bookmark> (consulté le 30/11/2010). MÉDIATEUR EUROPÉEN. « Europol accepte la recommandation du Médiateur européen sur l'accès du public aux documents ». Communiqué de presse n° 14/2000, 19/07/2000. SHELLEY John. « Europol bows to Ombudman's calls for more openness ». *European Voice*, 27/07/2000. Disponible à l'adresse : <http://www.europeanvoice.com/article/imported/europol-bows-to-ombudman-s-calls-for-more-openness/41150.aspx> (consulté le 30/10/2010).

- le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, institué par une décision du Conseil en date du 2 novembre 2004.

Outre ses prérogatives juridictionnelles, la Cour est dotée d'une double autonomie :

- *administrative* – elle ne dépend pas d'un « ministère de la Justice »,
- *budgétaire* – elle détient la maîtrise de son budget.

À cette fin, la Cour dispose de plusieurs services (personnel et finances, bibliothèque, infrastructures, traduction, interprétation, protocole, presse et information, etc.), pour la plupart placés sous l'autorité de son Greffier, et qui produisent des documents administratifs.

#### 4.4.1. UN ENGAGEMENT NON TENU

Le Médiateur européen adresse, dans le cadre de son rapport d'initiative de 1996, une recommandation à la Cour de justice concernant l'accès du public à ses documents administratifs : en effet, « l'activité judiciaire de la Cour n'est pas couverte par le mandat du Médiateur tel que défini par l'article 138 E du Traité CE ». Dans un courrier en date du 21 octobre 1997, « *la Cour de justice [informe] le Médiateur qu'il lui était extrêmement difficile d'établir une nette distinction entre les documents qui étaient en relation avec son activité judiciaire et ceux qui ne l'étaient pas. La Cour a en outre informé le Médiateur qu'elle avait chargé sa commission du règlement d'étudier toutes les questions concernant l'accès aux documents judiciaires et qu'il était fort probable que cela aboutisse à des propositions d'amendement du règlement de la Cour. En revanche, il n'était pas possible de prévoir la date d'achèvement de ces travaux* »<sup>1101</sup>.

De façon étonnante, ni cet engagement, ni aucune des initiatives engagées par la suite, n'ont abouti<sup>1102</sup>.

#### 4.4.2. UN MANQUE DE CLARTÉ

À ce jour, les règlements de procédure des trois juridictions de la CJUE et les instructions adressées aux greffiers ne sont pas très clairs en ce qui concerne l'accès aux documents. Cette matière est sommairement traitée à<sup>1103</sup> :

- l'article 5, paragraphe 3, alinéa 3, des instructions au greffier du TPI,

---

<sup>1101</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). Strasbourg, 15 décembre 1997. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 44, 10/02/1998, partie B, pp. 9-14. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/378/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1102</sup> BRISARD Sébastien. « Le droit d'accès du public aux documents non publiés des institutions communautaires ». *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, n° 505, février 2007, pp. 133-134.

<sup>1103</sup> Les documents concernant les procédures de trois juridictions de la CJCE, ainsi que les modifications résultant des actes suivants, sont accessibles sur le site : <http://curia.europa.eu/>.

- l'article 24 du règlement de procédure du TPI,
- l'article 20 du règlement de procédure du Tribunal de la fonction publique,
- l'article 16, paragraphe 5, du règlement de procédure de la Cour de justice.

La première de ces dispositions interdit à toute tierce personne l'accès aux dossiers des affaires et aux pièces de procédure sauf autorisation expresse du président et des parties entendues.

Les trois autres permettent à tout *intéressé* – et non à toute *personne* – de consulter le registre du greffe où tous les actes de procédure sont déposés : l'accès des tiers aux documents juridictionnels de la CJUE est donc extrêmement limité.

Selon l'article 44 alinéa 3, du statut de la Cour, « aucune demande de révision ne pourra être formée après l'expiration d'un délai de dix ans à dater de l'arrêt » : pratiquement, l'accès est donc impossible pendant une dizaine d'années puisqu'une partie des documents conservés par la Cour sont susceptibles d'être réutilisés lors d'une demande de révision.

#### 4.4.3. UNE SITUATION PARADOXALE

Cette absence de règles internes claires et ambitieuses est très étonnante de la part de la Cour si l'on considère sa jurisprudence favorable à la transparence communautaire. D'autant que, dans son arrêt *Pays-Bas/Conseil* du 30 avril 1996, la Cour affirme : « *Il convient d'admettre que, tant que le législateur communautaire n'a pas adopté une réglementation générale sur le droit d'accès du public aux documents détenus par les institutions communautaires, celles-ci doivent prendre les mesures ayant pour objet le traitement de telles demandes en vertu de leur pouvoir d'organisation interne, lequel les habilite à prendre des mesures appropriées en vue d'assurer leur fonctionnement interne dans l'intérêt d'une bonne administration* »<sup>1104</sup>.

Par conséquent, la Cour aurait dû suivre ses propres recommandations et adopter une réglementation interne définissant les modalités d'accès à ses documents. D'autant que ni le Code de conduite, ni l'article 255, ni le règlement (CE) n° 1049/2001 ne lui ont été ou ne lui sont applicables.

Et cependant, certains avanceront que cette absence permet au juge communautaire de trancher des « affaires relatives au droit d'accès aux documents sans entrer en conflit avec ses propres règles internes qui pourraient être comprises comme étant une prise de position »<sup>1105</sup>.

---

<sup>1104</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, *Pays-Bas/Conseil*, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, point 37.

<sup>1105</sup> BRISARD Sébastien. « Le droit d'accès du public aux documents non publiés des institutions communautaires ». *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, n° 505, février 2007, pp. 133-134.



*A contrario*, on pourra répondre que la Cour européenne des droits de l'homme a prévu, dans son règlement de procédure<sup>1106</sup>, un certain nombre de règles précisant les modalités d'accès à ses documents juridictionnels, démontrant ainsi qu'une juridiction « supranationale » peut adopter de telles dispositions sans mettre en péril sa capacité de jugement.

Peut-être faut-il voir ici une nouvelle forme d'instrumentalisation de la transparence. Comme dans une certaine mesure le Parlement européen, la Cour réclame l'application du principe de transparence pour les autres, sans le prévoir pour elle-même.

—

Progressivement, sous l'impulsion du Médiateur, la presque totalité des institutions et organes communautaires se dote de codes, de décisions et de règles censés faciliter l'accès à leurs documents. Toutefois, ces dispositions, dénuées de toute force contraignante, ne peuvent suffire à instaurer une véritable transparence. Celle-ci nécessiterait une décision politique forte impliquant une modification des Traités.

---

<sup>1106</sup> Article 33 (intitulé « Publicité des documents ») du règlement de procédure de la CECH (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. Règlement de la Cour. Strasbourg : Greffe de la Cour, juillet 2009, p. 18). Disponible à l'adresse : <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/4DC96BA1-2663-45AF-B978-08A1432B1FFE/0/ReglementDeLaCour.pdf> (consulté le 30/10/2010).



# CHAPITRE 7. LE PROCESSUS D'AMSTERDAM ET L'ARTICLE 255 TCE

Ce chapitre examine la question de la transparence telle qu'elle a été débattue lors du « processus d'Amsterdam » – processus de révision du Traité de Maastricht dont le point d'orgue est la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 et dont le Traité d'Amsterdam constitue l'aboutissement. L'agenda politique communautaire se densifie au fur et à mesure de ce processus de négociations, initié en juin 1994 et rythmé par une succession de Conseils européens (Corfou, Cannes, Madrid, Turin, *etc.*) qui s'achève le 2 septembre 1997, lors de la signature du nouveau Traité.

Le présent chapitre décrit les positions défendues par les principales institutions communautaires tout au long du processus d'Amsterdam (Parlement européen, Commission et Conseil). Il s'attache ensuite à synthétiser les conclusions des travaux du « groupe de réflexion » *ad hoc* instauré lors du Conseil européen de Corfou (juin 1994). Enfin, il présente les positions en matière de transparence et d'ouverture, exprimées par chacun des États membres dans le cadre de la phase préparatoire de la CIG.

Ce chapitre se termine par l'analyse du nouvel article 255 du Traité d'Amsterdam : cet article, qui consacre dans les Traités le droit d'accès du public aux documents des institutions européennes, est tout entier le produit des tensions et des divergences entre États membres et instances communautaires.

## 1. LE PROCESSUS D'AMSTERDAM : LA RÉVISION DU TRAITÉ DE MAASTRICHT ET LA PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

La révision du Traité de Maastricht, prévue dès la signature de ce dernier, donne lieu à un long débat qui s'achève avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. L'objectif de ce nouvel instrument est de mener à leurs termes les processus initiés par le Traité de Maastricht, à savoir : la mise en œuvre d'une Union économique et monétaire et l'instauration d'une Union politique.

Le « processus d'Amsterdam » (l'ensemble des discussions qui précèdent la signature de ce Traité) se focalise notamment sur l'Union politique des États membres : il s'agit de renforcer les deuxième et troisième piliers de l'Union et d'instaurer une politique extérieure et de sécurité commune. On assiste à une réorientation du processus européen d'intégration et à un retour vers l'objectif politique initial des Traités fondateurs (Paris et Rome). Les institutions européennes doivent accompagner ces changements, tout en devenant plus efficaces, plus transparentes et plus démocratiques : la transparence est donc de retour dans l'agenda politique communautaire.

La question institutionnelle se retrouve au cœur des débats préparatoires de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 – qui constitue le point d'orgue du processus d'Amsterdam. Cette question est d'autant plus cruciale que l'Union est appelée à s'élargir, comme le souligne Klaus Hänsch : « l'Union n'a pas à choisir entre l'approfondissement et l'élargissement, mais entre l'élargissement ou la dissolution »<sup>1107</sup>. Cet élargissement en préparation modifie l'équilibre institutionnel existant (statut, pouvoirs et composition des institutions).

### 1.1. DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT RELATIVES À LA RÉVISION DES TRAITÉS ET À LA TRANSPARENCE

L'article N du Traité de Maastricht prévoit la convocation en 1996 d'une « conférence des représentants des gouvernements des États membres [...] pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent Traité pour lesquelles une révision est prévue ».

L'article A présente le Traité de Maastricht comme une étape dans la création d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens » : le principe d'ouverture prôné par le Traité d'Amsterdam découle du deuxième alinéa de cet article A.

L'article B énumère plusieurs « objectifs ». Deux d'entre eux sont en relation avec la transparence :

- instaurer une citoyenneté de l'Union,
- respecter le principe de subsidiarité.

### 1.2. UN AGENDA POLITIQUE « ÉLARGI »

Entre juin 1994 et la signature du Traité d'Amsterdam en octobre 1997, l'agenda politique de l'Union se densifie au fur et à mesure des Conseils européens (Corfou, Cannes, Madrid, Turin).

#### 1.2.1. CONSEIL EUROPÉEN DE CORFOU (24-25 JUIN 1994)

À l'instar du Conseil européen de Bruxelles (10-11 décembre 1993)<sup>1108</sup>, le Conseil européen de Corfou se consacre aux questions institutionnelles soulevées par le futur élargissement de 1995<sup>1109</sup> :

---

<sup>1107</sup> BLANCK Valérie. « Le défi de l'élargissement ». *Juripole : les Cahiers du GERSE*, n° 0. Disponible sur le site : <http://www.juripole.fr/CEU/Blanck.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1108</sup> CONSEIL EUROPÉEN. Conclusions de la présidence (Bruxelles, 29 octobre 1993). SN 288/93, Bruxelles: Conseil des Communautés européennes, Octobre 1993, pp. 9-10. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/conclusions\\_conseil\\_europeen\\_bruelles\\_extrait\\_elargissement\\_29\\_octobre\\_1993-1-20029](http://www.ena.lu/conclusions_conseil_europeen_bruelles_extrait_elargissement_29_octobre_1993-1-20029) (consulté le 30/10/2010).

- la réforme des institutions en général,
- la pondération et le nombre de voix requis pour la majorité qualifiée au Conseil,
- le nombre de commissaires européens.

Suite à une série d'accords interinstitutionnels entre le Conseil, la Commission et le Parlement, de nouveaux points sont ajoutés à l'agenda politique du processus d'Amsterdam :

- procédures budgétaires,
- exécution des dispositions communautaires,
- comitologie.

En outre, le Conseil européen de Corfou décide d'instituer un groupe de réflexion, dont la création est prévue par l'article N du Traité de Maastricht et qui est chargé de préparer les travaux de la CIG de 1996<sup>1110</sup>. Ce groupe, présidé par Carlos Westendorp y Cabeza, secrétaire d'État espagnol aux Affaires européennes, rassemble un commissaire européen (Marcelino Oreja), deux parlementaires européens (Elmar Brok, pour le PPE, et Élisabeth Guigou, pour le PSE), ainsi qu'un représentant de chacun des ministres des Affaires étrangères des États membres<sup>1111</sup>.

Le groupe de réflexion débute ses travaux le 2 juin 1995, à Messine. Il doit rendre ses conclusions lors du Conseil européen de Madrid, programmé en décembre de la même année. Les institutions européennes sont invitées « à établir, avant le début des travaux du groupe de réflexion, des rapports sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne, qui constitueront une contribution aux travaux du groupe »<sup>1112</sup>.

---

<sup>1109</sup> CRIVAT Liliana. « Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne ». *Euryopa : études*, n° 6, 1997, pp. 35-36. Disponible à l'adresse : <http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/crivat.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1110</sup> CONSEIL EUROPÉEN. Conclusions de la présidence (Corfou, 24 et 25 juin 1994). *Bulletin de l'Union européenne*, juin 1994, n° 6, p. 20, point I.25. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/archives/bulletin/fr/9406/i1025.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1111</sup> Composition du groupe de réflexion chargé de préparer la CIG de 1996 : [http://www.ena.lu/membres\\_groupe\\_reflexion\\_charge\\_preparer\\_cig\\_1996-012100453.html](http://www.ena.lu/membres_groupe_reflexion_charge_preparer_cig_1996-012100453.html) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1112</sup> CRIVAT Liliana. « Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne ». *Euryopa : études*, n° 6, 1997, pp. 35-36. Disponible à l'adresse : <http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/crivat.pdf> (consulté le 30/10/2010).

### 1.2.2. CONSEIL EUROPÉEN DE CANNES (26-27 JUIN 1995)

Le Conseil européen de Cannes définit les priorités du groupe de réflexion présidé par Carlos Westendorp<sup>1113</sup> :

- analyser les principes, les objectifs et les instruments de l'Union face aux nouveaux défis lancés à l'Europe,
- renforcer la politique étrangère et de sécurité commune,
- assurer l'efficacité du troisième pilier de l'Union,
- rendre les institutions plus transparentes, plus efficaces et plus démocratiques, de manière à leur permettre de s'adapter aux exigences d'une Union élargie,
- assurer la mise en œuvre du principe de subsidiarité et rapprocher l'Union des citoyens.

On constatera (1) que l'agenda politique européen inclut de nouvelles priorités en vue de la CIG de 1996 et (2) que la transparence, en tant qu'instrument de légitimation du système institutionnel de l'Union, se maintient au sein de cet agenda.

### 1.2.1. CONSEIL EUROPÉEN DE MADRID (15-16 DÉCEMBRE 1995)

Le Conseil européen de Madrid établit un « agenda politique de l'Europe », censé constituer une réponse « aux défis que les États membres de l'Union doivent relever pour préparer l'Europe du XXI<sup>ème</sup> siècle ». Dans ses conclusions, il affirme que la CIG doit mettre en œuvre :

- une « Union plus proche des citoyens » (justice et affaires intérieures, lutte contre le chômage),
- des institutions rénovées pour une Union plus démocratique et plus efficace,
- une « capacité [renforcée] d'action externe » de l'Union.

### 1.2.2. CONSEIL EUROPÉEN DE TURIN (29 MARS 1996)

Les travaux de négociation du futur Traité s'ouvrent sous présidence italienne, à Turin, le 29 mars 1996. L'ordre du jour reprend :

- les objectifs établis par le Traité de Maastricht,
- les conclusions des Conseils européens de Bruxelles, Corfou et Cannes,
- le rapport du groupe de réflexion,

---

<sup>1113</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE CANNES. Conclusions de la présidence (Cannes, 26 et 27 juin 1995). *Bulletin de l'Union européenne*, juin 1995, n° 6, point 1.28. Disponible sur le site : <http://europa.eu/archives/bulletin/fr/9506/i1028.htm> (consulté le 30/10/2010).

- les contributions des États membres et des institutions européennes,
- les contributions de groupes parlementaires, du Mouvement européen, de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), de personnalités politiques, etc.

Le Conseil européen de Turin est particulièrement bien préparé par les États membres et les institutions communautaires. Il a, en outre, été précédé par un considérable travail de consultation auprès des milieux politiques, économiques et intellectuels.

Cependant, le Conseil européen achoppe sur les divergences d'appréciation des délégations et aucun consensus ne se dégage concernant l'ampleur des réformes à engager. À cet égard, les conclusions du Conseil sont éloquentes : elles énumèrent les questions laissées en suspens (en se fondant sur l'inventaire établi par le groupe de réflexion), mais ne proposent aucune orientation concernant les résultats à obtenir<sup>1114</sup>. Elles demandent cependant que l'Union réponde concrètement aux préoccupations du citoyen<sup>1115</sup>.

Concernant la transparence et l'ouverture, ces mêmes conclusions affirment la nécessité d'une simplification et d'une consolidation du Traité et proposent que la CIG examine :

- comment clarifier et rendre les procédures législatives plus transparentes,
- comment généraliser le recours à la codécision.

### 1.2.3. SUITE DES NÉGOCIATIONS (1996-1997)

Entre le Conseil européen de Turin et celui de Florence (un peu plus de deux mois après) : « *la Présidence italienne a fait travailler d'arrache-pied les représentants personnels des ministres et du président de la Commission (dix réunions, d'un à deux jours chacune), tandis que les ministres des Affaires étrangères avaient trois délibérations et un « conclave ». Certes, les positions des diverses délégations sur chaque point ont été précisées et clairement identifiées, mais force est de constater que la négociation n'a pas encore commencé* »<sup>1116</sup>.

Les négociations se poursuivent sous présidences irlandaise et néerlandaise. La présidence irlandaise s'illustre en relançant le débat lors de deux réunions tenues à Dublin et en rédigeant un

---

<sup>1114</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE TURIN. Conclusions de la présidence (Turin, 29 mars 1996). *Bulletin de l'Union européenne*, mars 1996, n° 3, pp. 9-12, points I.3 à I.8. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/archives/bulletin/fr/9603/i1003.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1115</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE CANNES. Conclusions de la présidence (Cannes, 26 et 27 juin 1995). *Bulletin de l'Union européenne*, juin 1995, n° 6, point I.28. Disponible sur le site : <http://europa.eu/archives/bulletin/fr/9506/i1028.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1116</sup> NOËL Émile. « Quelques réflexions sur les perspectives politico-institutionnelles de l'intégration européenne en 2000 et au-delà ». *Collected courses of the Academy of European Law = Recueil des cours de l'Académie de droit européen*. Vol. VII, Book 1 (European Community law), 1996, pp. 1-14 [European University Institute : Robert Schuman Centre for Advanced Studies, working paper n° 39/96, 15/07/1996. Disponible à l'adresse : [http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/JM96\\_39.html](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/JM96_39.html) (consulté le 30/11/2010)].

avant-projet de Traité qui constitue un « diagnostic » de l'avancement des négociations. Celles-ci s'achèvent le 17 juin 1997, à Amsterdam.

## 2. POSITIONS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Examinons maintenant les contributions des différentes institutions communautaires (Parlement, Commission, Conseil et groupe de réflexion) au processus d'Amsterdam, notamment concernant la transparence. Disons dès maintenant que les trois sommets du triangle institutionnel défendent des positions divergentes non seulement sur le fond, mais également quant à leurs objectifs.

### 2.1. LE PARLEMENT EUROPÉEN

La position du Parlement est développée dans les documents suivants :

- note sur l'ouverture et la transparence de R. Dury et J. Maij-Weggen,
- document de travail sur « la transparence et la démocratie »,
- rapport Martin-Bourlanges,
- rapport Dury-Maij-Weggen,
- résolution sur les résultats du Conseil européen de Turin.

Avant d'examiner ces documents, il convient de présenter la vision du Parlement concernant son propre rôle et concernant le fonctionnement de l'Union – vision détaillée dans le rapport de la commission des affaires constitutionnelles (adopté à l'unanimité le 29 novembre 2001) sur le Livre blanc de la Commission consacré à la « Gouvernance européenne »<sup>1117</sup>.

#### 2.1.1. RAPPORT SUR LE LIVRE BLANC CONSACRÉ À LA « GOUVERNANCE EUROPÉENNE »

Sylvia-Yvonne Kaufmann (allemande, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique), auteur de ce rapport, souligne que l'examen de la « gouvernance européenne » pose la question de « la légitimation, du parlementarisme, de la publicité, du contrôle et de la participation » au projet communautaire et implique l'examen du déficit démocratique<sup>1118</sup>.

---

<sup>1117</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES. Rapport sur le Livre blanc de la Commission « gouvernance européenne » (COM(2001) 428, C5-0454/2001 - 2001/2181(COS)). Rapporteur : Sylvia-Yvonne Kaufmann. Réf. A5-0399/2001, RR\454789FR.doc, PE 304.289, 15 novembre 2001, p. 26. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0399+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1118</sup> *Ibid.*, p. 6.



Son postulat est que « *la parlementarisation du système décisionnel de l'Union suppose une plus grande transparence des travaux du Conseil et la participation des parlements – du Parlement européen et des parlements nationaux – qui représente la base de l'ordre européen démocratiquement légitimé et que seules les institutions démocratiquement légitimées peuvent prendre des décisions législatives responsables au niveau régional, national et européen* »<sup>1119</sup>.

Ce postulat s'accorde parfaitement avec la position du Parlement qui s'articule autour des deux propositions suivantes :

- la transparence concerne essentiellement – pour ne pas dire exclusivement – les travaux du Conseil,
- la transparence ne concerne pas directement les citoyens, mais *indirectement* au travers des parlementaires européens et nationaux.

L'approche du Parlement apparaît singulièrement plus restrictive que celle de la Commission. Celle-ci, selon Adrienne Héritier, recourt alternativement à deux instruments de légitimation : la transparence et les réseaux organisés<sup>1120</sup>.

On verra plus loin que la question de la définition de modalités d'application de la transparence va donner lieu à des négociations particulièrement difficiles entre le Parlement et le Conseil. Ce dernier s'est accommodé du principe de transparence – nécessaire pour légitimer le projet européen – en se gardant de le mettre en application. Les parlementaires européens dénonceront sans relâche une telle attitude. Ainsi, lors du débat du 2 mai 2001 sur le règlement n° 1049/2001, Graham Watson (britannique, Groupe du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs), président de la commission des libertés, affirme : « on dit que seuls trois corps législatifs au monde prennent l'ensemble de leurs décisions derrière des portes closes : l'un est à La Havane, l'autre à Pyongyang et le troisième à Bruxelles ; c'est le Conseil de ministres »<sup>1121</sup>. Quelques années plus tard, l'ensemble des présidents des groupes politiques du Parlement (Jens-Peter Bonde, Daniel Cohn-Bendit et Monica Frassoni, Brian Crowley, Hans-Gert Pöttering, Martin Schulz, Graham Watson, Francis Wurtz) interpellent le Conseil dans une tribune datée du 29 novembre 2005 publiée dans *Le Monde*<sup>1122</sup>.

---

<sup>1119</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>1120</sup> HÉRITIER Adrienne. « Elements of Democratic Legitimation in Europe: an Alternative Perspective », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 2, juin 1999, pp. 269-282.

<sup>1121</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du mercredi, 2 mai 2001 à Bruxelles (« Accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission »). Disponible à l'adresse :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010502+ITEM-007+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1122</sup> « Transparence au Conseil des ministres européen ». *Le Monde*, 29/11/2005, p. 27. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/transparence\\_conseil\\_ministres\\_europeen\\_monde\\_29\\_novembre\\_2005-1-26514](http://www.ena.lu/transparence_conseil_ministres_europeen_monde_29_novembre_2005-1-26514) (consulté le 30/10/2010).

### 2.1.2. NOTE SUR L'OUVERTURE ET LA TRANSPARENCE DE R. DURY ET J. MAIJ-WEGGEN (11 NOVEMBRE 1994)

Cette « note sur l'ouverture et la transparence » précède et annonce le rapport que Raymonde Dury (belge, vice-présidente du Groupe parlementaire du Parti socialiste européen) et Hanja Maij-Weggen (néerlandaise, ancienne vice-présidente du Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-Chrétiens) et Démocrates européens) rendront en mars 1996<sup>1123</sup>.

Le contenu de cette note est révélateur de l'orientation du débat sur la transparence au sein du Parlement à l'automne 1994. Les auteurs y posent les questions suivantes :

- Comment formuler le principe d'ouverture dans le Traité ?
- Les modalités d'application de ce principe doivent-elles figurer dans le Traité (par exemple, sous forme d'un protocole d'accompagnement) ?
- Sur quels critères fonder la définition de la « confidentialité » et des exceptions au principe d'ouverture ?

Cette note a le mérite de se référer à des documents de provenances très diverses, par exemple :

- les onze propositions sur la transparence et l'ouverture de Jens-Peter Bonde<sup>1124</sup> (danois, Groupe Europe des nations, « leader des eurosceptiques au Parlement européen » et dont l'un des « chevaux de bataille est la transparence du processus de décision européen »<sup>1125</sup>),
- la déclaration de principe, intitulée « La campagne européenne pour la liberté de l'information », de la Fédération européenne des journalistes,
- deux affaires alors en cours d'examen par la Cour de justice (*Pays-Bas/Conseil*, *Guardian/Conseil*) dans lesquelles le Parlement est impliqué.

Ces références dans un document préparatoire du Parlement révèlent l'apparition d'une dynamique autour du concept de transparence : des intérêts nationaux (Pays-Bas), professionnels (Fédération européenne des journalistes), politiques (Jens-Peter Bonde) rejoignent ceux strictement institutionnels du Parlement. C'est donc une coalition très hétéroclite

---

<sup>1123</sup> DURY Raymonde, MAIJ-WEGGEN Johanna. Note sur l'ouverture et la transparence. Réf. PE 214.399, 22/11/1994. Document CARDOC (cote : CARDOC\_SG 04EV C0340/REL-CONF CONF-090).

<sup>1124</sup> BONDE Jens-Peter. « A Danish Tonic for Europe: 28<sup>th</sup> September 2000 ». *The European Journal*, vol. 7, n° 7, mai-juin 2000, p.7. Disponible à l'adresse : <http://www.europeanfoundation.org/docs/ej0707.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1125</sup> BARÓN CRESPO Enrique, BONDE Jens-Peter, COHN-BENDIT Daniel. « À quoi sert un député européen? Le plaidoyer de trois élus ». *Le Monde*, 06/06/2004, p. 8. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/ser\\_t\\_depute\\_europeen\\_plaidoyer\\_trois\\_elus\\_monde\\_juin\\_2004-1-16249](http://www.ena.lu/ser_t_depute_europeen_plaidoyer_trois_elus_monde_juin_2004-1-16249) (consulté le 30/10/2010).

qui se forme et qui n'hésite pas, forte d'une sorte de légitimité « morale », à user des instruments offerts par le système communautaire (résolutions du Parlement et recours devant la Cour de justice) pour contrer son adversaire désigné : le Conseil, ou plus exactement, la majorité des États membres qui le compose. Cette coalition agit cependant en ordre dispersé, sans concertation : à l'exception de la publicité des réunions du Conseil, aucune proposition concrète ne semble faire l'unanimité au sein de cette ligue pour l'instauration d'une véritable transparence communautaire.

### 2.1.3. DOCUMENT DE TRAVAIL SUR « LA TRANSPARENCE ET LA DÉMOCRATIE » (DÉCEMBRE 1994)

Le 17 novembre 1993, le Parlement adopte une déclaration unilatérale<sup>1126</sup> selon laquelle la transparence législative doit être entière. Il y précise que la déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité<sup>1127</sup>, adoptée trois semaines plutôt, ne constitue qu'une première étape dans la mise en œuvre de cette transparence législative totale<sup>1128</sup>.

Le 27 septembre 1994, la délégation du Parlement à la conférence interinstitutionnelle charge trois membres de la commission institutionnelle du suivi de l'application de la déclaration du 17 novembre et de l'étude d'un nouvel accord interinstitutionnel concernant la transparence. Il s'agit de :

- Dimitris Tsatsos (grec, Groupe parlementaire du Parti socialiste européen)<sup>1129</sup>,
- Patrick Brendan Donnelly (britannique, Groupe du parti populaire européen (Groupe démocrate-chrétien)),
- Dominique Saint-Pierre (français, Groupe de l'Alliance radicale européenne).

Lors de leur réunion du 26 octobre 1994, ces trois « exploreurs » ou « éclaireurs » – ainsi nommés en raison de leurs compétences juridiques reconnues – concluent :

---

<sup>1126</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. BUREAU ÉLARGI. Réunion du 28/10/1993, Strasbourg : déclaration de la délégation du Parlement européen concernant la démocratie, la transparence et la subsidiarité. Réf. PE 175.899/BUR, 25/10/1993. Document CARDOC (cote : PE3 OD PV/BURE BUEL-19931028 0013).

<sup>1127</sup> Déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité (25/10/1993). *Bulletin des Communautés européennes*, 1993, n° 10, pp. 128-130. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/declaration\\_interinstitutionnelle\\_democratie\\_transparence\\_subsidiarite\\_octobre\\_1993-1-25072](http://www.ena.lu/declaration_interinstitutionnelle_democratie_transparence_subsidiarite_octobre_1993-1-25072) (consulté le 30/10/2010). Document original : voir note précédente.

<sup>1128</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Résolution sur la démocratie et la transparence et la subsidiarité et l'accord interinstitutionnel sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité ; le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur ; les modalités pour le déroulement des travaux du Comité de conciliation prévu à l'article 189 B. (Rapporteur sur la déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie et la transparence et l'accord interinstitutionnel sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité : José Maria Gil-Roblès Gil-Delgado). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 329, 06/12/1993, pp. 132-142.

<sup>1129</sup> Dimitrios Tsatsos : professeur de droit constitutionnel ; ancien Ministre et député national ; fondateur en 1991 de l'Institut du droit des partis politiques (Université de Hagen, Allemagne). Député européen depuis 1994 ; représentant du Parlement européen à la Conférence intergouvernementale de 2000.

- à la nécessité d'un nouvel accord interinstitutionnel pour remédier à certaines faiblesses de l'accord alors en vigueur – notamment dans son application,
- à la nécessité de consacrer ce nouvel accord exclusivement aux concepts de transparence et de démocratie (en laissant de côté le principe de subsidiarité) et de modifier l'intitulé de l'accord en conséquence.

Dimitris Tsatsos suggère de nommer ce nouvel accord « transparence, prolongement du principe démocratique » : cette proposition révèle la volonté des explorateurs de mettre en lumière l'essence démocratique du principe de transparence et de doter ce dernier d'un réel poids politique, en plus d'une valeur juridiquement contraignante.

En novembre 1994, les explorateurs présentent un projet d'accord interinstitutionnel en trois parties<sup>1130</sup> :

- la première insiste sur l'extrême importance juridique et politique du concept de transparence,
- la deuxième examine les problèmes que pose la mise en œuvre de ce concept,
- la troisième énumère un certain nombre de recommandations qui sont approuvées puis défendues par la délégation du Parlement à la conférence interinstitutionnelle de novembre 1994.

#### 2.1.4. LE RAPPORT MARTIN-BOURLANGES (MAI 1995)

Suite à l'invitation du Conseil européen de Corfou, la commission institutionnelle demande l'autorisation de présenter son rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996 (courrier du 27 octobre 1994) – rapport dont la rédaction a été autorisée par la Conférence des Présidents et pour lequel 19 commissions ont été saisies pour avis. David Martin (britannique, Groupe de l'Alliance Progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen) et Jean-Louis Bourlanges (français, Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) en sont rapporteurs.

Le rapport Martin-Bourlanges, approuvé en séance plénière le 17 mai 1995, constitue la position officielle du Parlement concernant la CIG de 1996<sup>1131</sup>. Selon ce rapport, l'Union européenne doit relever trois défis institutionnels :

---

<sup>1130</sup> TSATSOS Dimitris, DONNELLY Brendan Patrick, SAINT-PIERRE Dominique. Transparence et la démocratie : document à l'attention de la délégation du Parlement européen à la conférence interinstitutionnelle. Bruxelles, 22/11/1994. Réf. PE 210.692/A+B/rév. Document CARDOC (cote : CARDOC\_SG 04EV C0340/REL-CONF CONF-090-0010).

<sup>1131</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Résolution sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 : mise en œuvre et

- élimination du déficit démocratique,
- redéfinition des processus décisionnels,
- gestion des implications de l'élargissement (sans pour autant ralentir le processus d'intégration).

Le rapport souligne que l'une des principales carences de l'Union européenne est « le manque de transparence et l'absence d'une pleine responsabilité démocratique du Conseil, notamment lorsqu'il statue dans le domaine législatif ». Ainsi, le chapitre intitulé « Renforcer et démocratiser les institutions de l'Union » (qui ne concerne en fait que le Conseil) affirme : « *Le principe de la transparence devrait être explicitement énoncé dans le Traité et des dispositions d'application détaillées devraient être arrêtées (dès lors que le Conseil siège dans sa capacité législative, ses délibérations devraient être publiques et son ordre du jour impératif). Il conviendrait d'améliorer sensiblement l'accès du public aux documents de l'Union européenne* ».

Le rapport demande de rendre publics :

- tous les projets de textes législatifs dès leur adoption, transmission (à d'autres organes communautaires, organisations et personnes intéressées) ou publication totale ou partielle,
- toutes les réunions du Conseil concernant des projets d'actes juridiques, sauf exception spécifique, dûment motivée, décidée à la majorité des deux tiers, et devant être justifiée et communiquée au Parlement,
- tous les documents « sauf exception décidée à la majorité des deux tiers des membres de l'organe compétent »<sup>1132</sup>.

Le rapport propose également de donner plus de substance au concept de citoyenneté européenne, notamment par le développement de droits spéciaux, par exemple : « l'octroi, à tous les citoyens de l'Union européenne, d'un nouveau droit à l'information sur les questions ayant trait à l'Union européenne ».

Le rapport préconise enfin (1) de reformuler le préambule du Traité en des termes plus « inspirants » et (2) de répertorier les droits du citoyen européen dans les premiers articles du Traité, sans mentionner cependant ni la transparence, ni le droit à l'information.

---

développement de l'Union. Rapporteurs : Jean-Louis Bourlanges et David Martin. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 151, 19/06/1995, p. 56.

<sup>1132</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 : mise en oeuvre et développement de l'Union. Rapporteurs : Jean-Louis Bourlanges et David Martin. Partie I A, proposition de résolution. Réf. A4-0102/95/PARTIE IA, PE 212.450/défPartielA, 04/05/1995. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP RP/INST.1994 A4-0102/95 0010).

De ce rapport transparaît une certaine difficulté à articuler transparence et droit à l'information (en tant que droit lié à la citoyenneté européenne). Le premier concept se définit dans le contexte des luttes d'influences du Conseil et du Parlement ; tandis que le second demeure théorique.

### 2.1.5. LE RAPPORT DURY-MAIJ-WEGGEN (MARS 1996)

Le 13 juin 1995, le Parlement autorise la commission institutionnelle à rédiger un rapport d'évaluation des travaux du groupe de réflexion institué lors du Conseil européen de Corfou et à établir une liste de « priorités » en vue de la CIG. Les rapporteurs sont Raymonde Dury et Hanja Maij-Weggen. Toutes les commissions parlementaires sont saisies pour avis. Ce rapport répond également à un courrier du président du Conseil, daté du 17 janvier 1996<sup>1133</sup>, qui, conformément à l'article N du Traité sur l'Union européenne, consulte le Parlement quant à la convocation de la CIG.

Le rapport Dury-Maij-Weggen se fonde sur des auditions publiques organisées par le Parlement, en octobre 1995 et février 1996, dans le cadre de l'instauration d'un dialogue avec le citoyen européen. À cet égard, il affirme que la transparence même du processus de révision du Traité implique « d'assurer la participation des citoyens européens (et pas seulement des institutions de l'Union) au débat sur la CIG ».

Le rapport, daté du 5 mars 1996<sup>1134</sup>, se montre critique envers les conclusions du groupe de réflexion : celles-ci présentent des lacunes concernant l'ouverture et la transparence du système communautaire.

Le rapport définit neuf priorités pour la CIG, parmi lesquelles : « *une réponse positive à la demande des citoyens relative à un accroissement de l'ouverture et de la transparence grâce à une réduction des procédures de décision de l'Union européenne, l'introduction du principe fondamental d'ouverture dans le Traité, la garantie de l'accès aux documents de l'Union et l'ouverture des réunions du Conseil consacrées aux problèmes législatifs, et la garantie de la publicité des décisions et de tous les documents du Conseil relevant du domaine législatif* ».

Concernant ce dernier point, le rapport affirme que « les remarques spéciales et les réserves avancées par les pays membres en relation avec la législation de l'Union doivent également être

---

<sup>1133</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. PRÉSIDENT EN EXERCICE [AGNELLI Susanna]. [Lettre au Président du Parlement européen Klaus Hänsch sur la demande de consultation conformément à l'article N du Traité portant sur la convocation de la Conférence intergouvernementale.] Doc n° 0257, Doc. de séance C4-0026/96, Réf. Courrier PE n° 767, Bruxelles, 17/01/1996. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 C30/INST 2CNS-1994-280 0090).

<sup>1134</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE Rapport : (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du Groupe de Réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale. Rapporteurs : Raymonde Dury et Hanja Maij-Weggen. Réf. A4-0068/96, PE 216.237/partie A/déf., 05/03/1996. Disponible sur à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0068+0+DOC+XML+V0//FR> (consulté le 30/10/2010).

rendues publiques ». Il précise encore que les documents communautaires « doivent être lisibles et les Traités doivent être résumés, restructurés, simplifiés et modifiés, et le processus continu de codification de la législation communautaire devrait être intégré au Traité en tant que tâche commune relevant de la Commission, du Parlement et du Conseil ». Il rejette enfin les déclarations sous forme de « protocoles » pour l'adoption d'instruments légaux.

En somme, le rapport Dury-Maij-Weggen s'inscrit dans la droite ligne du rapport Martin-Bourlanges et suggère que soient inscrits dans le nouveau Traité<sup>1135</sup> :

- le principe de l'ouverture des institutions européennes,
- le principe général de l'accès aux documents communautaires.

#### 2.1.6. *RÉSOLUTION SUR LA RÉUNION DU CONSEIL EUROPÉEN DE TURIN (AVRIL 1996)*

Dans sa résolution du 17 avril 1996 consacrée au Conseil européen de Turin, le Parlement appelle à la construction d'une Europe plus démocratique, plus transparente et plus soucieuse des préoccupations du citoyen – à savoir : « la lutte contre le chômage et les difficultés sociales aiguës que connaissent les pays européens ». Cette résolution, très succincte, n'aborde que les trois points suivants :

- l'Europe des citoyens,
- l'emploi,
- le fonctionnement des institutions communautaires.

Si la résolution<sup>1136</sup> détaille davantage le dernier point que les deux premiers, elle n'évoque cependant ni la transparence, ni le droit d'accès aux documents. Elle se focalise sur certaines exigences du Parlement que le Conseil européen de Turin ne reprend pas dans ses conclusions, comme, par exemple, la simplification et la codification du Traité. Elle souligne également que le renforcement du caractère démocratique de l'Union implique l'extension des procédures de codécision et d'avis conforme.

---

<sup>1135</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Résolution portant (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale. Rapporteurs : Raymonde Dury et Hanja Maij-Weggen. Réf. A4-0068/1996. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 096, 01/04/1996, p. 77. Disponible sur à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0068+0+DOC+XML+V0//FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1136</sup> Proposition de résolution déposée à la suite du rapport du Conseil et de la déclaration de la Commission conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement par les députés Martens, Oomen-Ruijten, Gil-Robles Gil-Delgado, Brok, Pronk, Bourlanges, d'Andrea, Méndez de Vigo et Oostlander, au nom du groupe PPE sur les résultats de la réunion du Conseil européen de Turin les 29 et 30 mars 1996, 11/04/1996, Réf. PE 199041. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 141, 13/05/1996, p. 88. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP PR B4-0479/96 0001).

## 2.2. LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission considère la transparence comme un objectif à atteindre et son analyse paraît tout à la fois plus technique et plus aboutie que celle du Parlement : la Commission est en effet l'institution la plus concernée par l'aspect « opérationnel » de la transparence.

À la base de l'analyse de la Commission, il y a le souhait de construire une « Europe plus proche des peuples, [...] une Europe où les décisions sont plus faciles à suivre, une Europe dont les actes sont mieux justifiés, les responsabilités plus claires, les textes plus accessibles », ce qui implique de renforcer le pouvoir du Parlement, de dissiper l'opacité autour des travaux du Conseil et d'améliorer la coopération entre États membres. Dans cette optique, la transparence, au même titre que la clarté et la simplicité, permet de rendre le fonctionnement communautaire plus accessible et plus lisible et, par conséquent, de rapprocher les institutions du citoyen : « Le principe de subsidiarité, que le Traité a consacré, vise aussi bien la légitimation des actes de l'Union que la clarté dans l'exercice des compétences entre elles et les États membres. Simultanément, le Traité invite les institutions elles-mêmes à rendre plus transparentes leurs délibérations et à faciliter l'accès à leurs travaux. Ce souci même de clarté et d'accessibilité obligera à poser la question de lisibilité du Traité lui-même »<sup>1137</sup>.

La Commission définit un ensemble de sous-objectifs :

1. amélioration de la lisibilité du Traité (regroupement des trois Communautés et de l'Union européenne en une seule unité),
2. simplification de la législation communautaire et nationale,
3. information du citoyen lors de la phase de préparation des actes législatifs (publication du programme législatif de la Commission, consultation des milieux intéressés),
4. clarification de la répartition des compétences respectives de l'Union et des États membres,
5. simplification du processus décisionnel,
6. simplification du processus de mise en œuvre des décisions,

---

<sup>1137</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne. Réf. COM.SEC(95) 731 final, Bruxelles, 10/05/1995. Disponible (en anglais) à l'adresse : [http://aei.pitt.edu/5845/01/003851\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/5845/01/003851_1.pdf) (consulté le 30/10/2010). COMMISSION EUROPÉENNE. « La Commission adopte son rapport sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne ». Communiqué de presse, Réf. IP/95/465, [Bruxelles,] 10/05/1995. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/95/465&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr> (consulté le 30/10/2010). [SANS AUTEUR.] « La Commission adopte son rapport sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne: sous la présidence de Jacques Santer ». *Bulletin d'information et de documentation*, 04-06/1995, n° 2, p. 79-82. Disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/commission\\_adopte\\_rapport\\_fonctionnement\\_traite\\_union\\_europeenne\\_dans\\_bulletin\\_informat ion\\_documentation\\_1995-1-14996](http://www.ena.lu/commission_adopte_rapport_fonctionnement_traite_union_europeenne_dans_bulletin_informat ion_documentation_1995-1-14996) (consulté le 30/10/2010).



7. transparence des activités du Conseil et des actes relevant des domaines de la justice et des affaires intérieures.

### 2.2.1. ACCÈS AUX DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

Selon la Commission, la transparence ne se limite pas au seul droit d'accès aux documents, mais inclut également un processus décisionnel « lisible » et un fonctionnement communautaire « intelligible ». Jacques Delors déclare : « *la transparence ne veut pas dire seulement le droit d'accès aux documents [...] il s'agit surtout de la lisibilité pour les citoyens de ce qui se passe au niveau de l'Union européenne* »<sup>1138</sup>.

Cependant, la Commission affirme que l'accès aux documents constitue « un instrument essentiel pour renforcer la transparence et stimuler un dialogue ouvert ». En 1994, la Commission est saisie de 260 demandes de documents :

- 53,7% sont acceptées,
- 17,9% font l'objet d'un refus,
- 28,4% sont considérées irrecevables.

À l'époque, la Commission note qu'il est « prématuré de procéder déjà à une évaluation en profondeur de [l'efficacité des mesures d'accès aux documents]. Néanmoins, il est clair que le principe d'accès à l'information est maintenant acquis. Les instruments de base sont là et une révision du code est prévue au terme de deux ans d'expérience »<sup>1139</sup>.

### 2.2.2. AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DU TRAITÉ

Concernant la lisibilité du Traité, la Commission affirme : « *le Traité a ajouté une nouvelle structure qui modifie et complète celles déjà existantes, tout en laissant dans l'ambiguïté certaines dispositions des Traités précédents qu'il n'a ni reprises, ni formellement abrogées. Il en résulte une grande difficulté de lisibilité et de compréhension des textes fondateurs de l'Union, auxquels l'opinion publique peut difficilement adhérer.*

*La Commission estime que, tout en préservant l'acquis communautaire, il s'impose de regrouper les trois Communautés et l'Union européenne en une seule unité, de fusionner les différents Traités et de procéder à cette occasion à une consolidation rédactionnelle de certains textes ».*

---

<sup>1138</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES PÉTITIONS. Rapport sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'accès du public aux documents (C4-0157/98). Rapporteur : Astrid Thors. Réf. A4-0265/98, PE 226.263/déf, 02/07/1998, p. 25. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE4 AP RP/PETI.1994 A4-0265/98 0010). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0265+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1139</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne*. Bruxelles, 10/10/1995.

### 2.2.3. SIMPLIFICATION DE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE ET NATIONALE

La Commission précise que « la simplification de la législation communautaire et nationale contribue à améliorer son accessibilité et sa lisibilité » et propose quatre catégories de mesures pour « moderniser », « simplifier » et « ordonner » le corpus législatif en vigueur :

- « refonte des législations, qui consiste à regrouper plusieurs textes en un seul, tout en apportant des modifications de fond »,
- « simplification des textes, qui consiste à supprimer les dispositions devenues obsolètes ou inutiles ou trop détaillées »,
- « codification officielle ou constitutive, qui consiste à regrouper les textes législatifs existants dans un nouvel acte législatif, sans toucher au fond »,
- « amélioration de la qualité rédactionnelle des législations ».

Dans l'*Opinion de la Commission*, l'exécutif européen réclame un processus décisionnel simplifié et plus démocratique : « les dispositions qui régissent la procédure budgétaire doivent impérativement être simplifiées et l'ensemble des accords interinstitutionnels devrait être consolidé »<sup>1140</sup>.

### 2.2.4. PUBLICATION DU PROGRAMME LÉGISLATIF DE LA COMMISSION ET CONSULTATION DES MILIEUX INTÉRESSÉS

La Commission publie son programme de travail et son programme législatif au *Journal officiel* : « elle indique dans son programme législatif les initiatives dans le domaine de la codification de la législation communautaire et les propositions futures qui seront susceptibles de donner lieu à des consultations élargies ». Elle s'engage à recourir plus fréquemment aux livres verts et aux livres blancs, qui permettent de recueillir les commentaires des personnes physiques ou morales intéressées par ses propositions.

### 2.2.5. SIMPLIFICATION DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

La Commission souhaite réduire le nombre des processus de décision à trois :

- décisions adoptées sur la base de l'opinion du Parlement,
- décisions adoptées avec son avis conforme,
- procédure de codécision (qui remplacerait la procédure de coopération).

---

<sup>1140</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement*. Réf. COM (96) 90 final. Bruxelles, 28/02/1996. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0090:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

Cette dernière procédure serait simplifiée – « principalement en fixant des limites dans le temps pour les premières lectures, en abandonnant l'annonce de l'intention de rejet d'une proposition au cours de la deuxième lecture et en abandonnant la troisième lecture ». Elle serait également étendue et s'appliquerait « à l'adoption de tout acte de nature législative ».

Enfin, la procédure d'accord serait réservée aux décisions relevant de matières « constitutionnelles » (amendements au Traité, fonds propres).

#### 2.2.6. SIMPLIFICATION DU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS

La Commission propose de limiter à trois les types de comités (comité consultatif, comité de gestion et comité de législation) de façon à éviter les « débats entre les institutions quant aux procédures à suivre », mais également afin « de refléter davantage le rôle des institutions ».

#### 2.2.7. LA TRANSPARENCE : LE DIAGNOSTIC DE LA COMMISSION

La Commission dresse en ces termes le bilan de l'action communautaire en matière de transparence :

---

*« La transparence vise à une meilleure compréhension par les citoyens du processus décisionnel et requiert l'amélioration de la lisibilité de la législation communautaire.*

*Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité des instruments mis en place. Au stade actuel de leur évolution, ils sont encore loin de répondre aux exigences des citoyens. Des progrès importants restent donc encore à accomplir, notamment au Conseil qui, dans son rôle législatif, est appelé à s'ouvrir davantage. Mais les efforts de la Communauté resteront vains si les autorités nationales n'assurent pas de leur côté la transparence dans la transposition et l'application de la législation communautaire.*

*Enfin, le déficit de transparence est particulièrement marquant dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui touchent la sécurité intérieure de l'Union et concernent de près les droits des individus ».*

---

## 2.3. LE CONSEIL

### 2.3.1. RÉPONSE À LA QUESTION ÉCRITE DE JENS-PETER BONDE (FÉVRIER 1995)

Au parlementaire européen Jens-Peter Bonde (danois, Europe des nations) qui l'interroge sur d'éventuelles mesures en faveur de la transparence<sup>1141</sup>, le Conseil fournit la réponse suivante :

1. Le Conseil a organisé 21 débats « ouverts », notamment des débats d'orientation.
2. Les résultats des votes sont rendus publics conformément à l'article 7, paragraphe 5, du règlement intérieur du Conseil, à savoir :
  - lorsque le Conseil agit comme *législateur*, au sens donné à ce terme dans l'annexe au règlement intérieur du Conseil, pour autant que le Conseil n'en décide pas autrement (cette règle s'applique lorsque le Conseil adopte une position commune en application de l'article 189 B du traité CE) ;
  - lorsque les votes sont exprimés par les membres du Conseil ou leurs représentants au *comité de conciliation* institué par l'article 189 B du traité CE ;
  - lorsque le Conseil agit dans le cadre des *titres V et VI du Traité sur l'Union européenne*, par décision unanime prise à la demande d'un de ses membres ;
  - dans les autres cas, par décision du Conseil prise à la majorité simple à la demande d'un de ses membres.
3. « L'article 15 du règlement intérieur du Conseil prévoit que les positions communes adoptées par le Conseil selon les procédures visées aux articles 189 B et 189 C du Traité CE, ainsi que leurs exposés des motifs, sont publiées au *Journal officiel* ».
4. Et « qu'en matière d'accès du public aux documents du Conseil, le Conseil a adopté la décision 93/731/CEE, en décembre 1993, qui reflète les dispositions du Code de conduite concernant l'accès du public aux documents ».

Le Conseil précise que « cette procédure garantit aux demandeurs un délai maximal de réponse de la part du Conseil, un examen circonstancié de sa demande, un droit d'appel au cas où la première réponse serait négative ». Elle a été utilisée 70 fois en 1994<sup>1142</sup>.

---

<sup>1141</sup> Question écrite n° 399/95 de M. Bonde au Conseil. « Mesures sur la transparence ». *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 230, 04/09/1995, p. 4.

<sup>1142</sup> CONSEIL. Rapport du Conseil sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne. Réf. 5082/1/95 rév. 1(7). 06/04/1995.

### 2.3.2. DÉCISION DU CONSEIL DU 29 MAI 1995

Le Conseil, lors de sa réunion du 29 mai 1995, réaffirme dans une décision sa volonté de rendre ses travaux plus transparents :

- Le résultat des votes sur les actes législatifs est, désormais, systématiquement rendu public.
- Le Conseil s'engage à permettre « plus fréquemment » la retransmission publique (« débats ouverts ») des débats consacrés aux intérêts de l'Union ou à des propositions législatives importantes.
- Le Conseil charge le COREPER de réfléchir aux modalités d'accès du public à ses procès-verbaux.

Concernant ce dernier point, il est demandé au COREPER :

- de proposer une procédure permettant de déterminer si le contenu des procès-verbaux peut être rendu public et sous quelles conditions – et ce en conformité avec l'article 9, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil ;
- de préciser les modalités d'usage des « déclarations » jointes à ces procès-verbaux,
- de rendre un rapport au Conseil avant le 1<sup>er</sup> octobre 1995.

### 2.3.3. CODE DE CONDUITE SUR L'ACCÈS DU PUBLIC AUX PROCÈS-VERBAUX DU CONSEIL « AGISSANT EN TANT QUE LÉGISLATEUR »

Suite à la décision du 29 mai 1995, le Conseil adopte un code de conduite « sur l'accès du public aux procès-verbaux et aux déclarations contenues dans les procès-verbaux du Conseil agissant en tant que législateur ». Il est diffusé dans un communiqué de presse en date du 2 octobre :

Concernant les « déclarations », le Conseil :

*« (a) propose que certaines déclarations faites par des membres du Conseil puissent servir d'explication de vote visée par le deuxième alinéa de l'article 5(1) du règlement intérieur du Conseil ;*

*(b) est en faveur de l'accès du public, de manière générale, aux déclarations (qui ne sont pas concernées par l'obligation de secret professionnel) qui sont contenues dans les procès-verbaux lorsqu'il adopte des actes législatifs. Exception sera faite dans le cas où, à la demande d'un des membres, le Conseil décide qu'il ne dispose pas de la majorité simple requise aux termes du 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 5(1) du règlement intérieur pour lever cette obligation ;*

*(c) demandera, en cas de déclaration d'un ou de plusieurs membres du Conseil, l'accord des auteurs de cette déclaration avant de décider de la rendre publique ».*

Concernant les procès-verbaux, le Conseil : *« (a) décidera systématiquement, à chaque adoption des procès-verbaux des réunions, s'il rendra publiques les références à des documents du Conseil et les décisions prises ou les conclusions tirées par le Conseil qui sont contenues dans les procès-verbaux relatifs à l'adoption finale de ses actes législatifs. En ce qui concerne les déclarations contenues dans les procès-verbaux, la décision prise par le Conseil au moment de l'adoption de la législation permettra de déterminer si celles-ci peuvent être rendues publiques, sans qu'il soit porté préjudice à l'application de la Décision du Conseil du 20 décembre 1993 sur l'accès du public aux documents du Conseil ».*

Au paragraphe (b), il est précisé que le Code de conduite a pour objet de s'assurer de l'accès du public aux procès-verbaux du Conseil, *« sauf en cas exceptionnel où l'une des raisons visées par l'article 4(1) de la Décision du Conseil du 20 décembre 1993 sur l'accès du public aux documents du Conseil ne le permet pas ».*

En outre, le Conseil : *« (c) demandera l'accord de l'(des) auteur(s) de la (des) déclaration(s) avant de prendre une décision, si les procès-verbaux concernés contiennent des déclarations faites par un ou plusieurs membres du Conseil ; (d) devrait prendre une décision quant à la possibilité de rendre ses procès-verbaux publics sur la base des suggestions faites par le COREPER agissant à partir d'un rapport du Groupe Antiel ou du Groupe Mertens, selon ce qui convient ».*

## 2.4. GROUPE DE RÉFLEXION

Le groupe de réflexion, instauré lors du Conseil européen de Corfou, publie son rapport final sur les réformes institutionnelles, intitulé « Une stratégie pour l'Europe », le 5 décembre 1996. Le rapport déçoit et pratiquement aucune des orientations qu'il propose ne recueille l'unanimité nécessaire à leur adoption lors de la CIG. Les représentants du Parlement regrettent qu'il « n'y a pas de volonté politique pour faire de vraies réformes » (Élisabeth Guigou) et dénoncent l'inertie du Royaume-Uni, « État membre qui ne souhaite pas voir changer le cours des choses » (déclaration commune d'Elmar Brok et d'Élisabeth Guigou)<sup>1143</sup>.

---

<sup>1143</sup> LEMAÎTRE Philippe. « De nombreuses divergences constatées au sein du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes ». *Le Monde*, 08/12/1995.

Le rapport est révélateur de l'absence de volonté et de consensus politique concernant la transparence<sup>1144</sup> : la plupart des concepts auxquels il se réfère (proximité, subsidiarité, simplicité) ne sont pas précisément définis et aucune mesure concrète n'est réellement proposée.

D'abord, le rapport estime nécessaire de rendre les activités de l'Union plus accessibles et intelligibles pour le citoyen. À cette fin, il recommande que les instances communautaires simplifient et clarifient leur fonctionnement et qu'elles assurent davantage de publicité, d'information et de consultation (notamment à destination des parlements nationaux et des particuliers) concernant leurs actions : les livres verts de la Commission sont cités en exemple. Ensuite, le rapport regrette la généralisation des accords interinstitutionnels, dont la préparation et la mise en œuvre manque de transparence, et appelle à améliorer la « qualité » des textes législatifs. En outre, il estime qu'il convient de simplifier le texte même du Traité pour qu'il soit plus accessible au citoyen désireux d'en prendre connaissance : il demande au Secrétariat général du Conseil d'examiner, avant la CIG, comment clarifier le Traité sans toutefois l'altérer. Enfin, certains membres du groupe de réflexion voient dans l'organisation de *referenda* sur des questions « d'intérêt général » un moyen de développer la transparence et le sentiment d'appartenance à l'Union européenne.

Le rapport est prudent quant à l'accès du public aux documents communautaires : « *Des suggestions ont été faites sur la manière d'améliorer l'accès du public aux documents de l'Union et elles devraient être examinées par la conférence* ».

### 3. POSITIONS DES ÉTATS MEMBRES

La question de la transparence du processus décisionnel communautaire et celle de la lisibilité des Traités se sont posées de façon aigüe lors de l'élaboration et – plus encore – de la ratification du Traité de Maastricht. Il n'est donc guère étonnant que ces problématiques ressurgissent à l'occasion de la révision de ce Traité, notamment dans les États membres dotés d'une très forte tradition de transparence administrative. Cependant, si chacun constate des carences en matière d'ouverture et de lisibilité, les approches nationales varient considérablement et les propositions avancées au cours de la négociation restent souvent bien imprécises<sup>1145</sup>.

---

<sup>1144</sup> GROUPE DE RÉFLEXION. Rapport du groupe de réflexion : une stratégie pour l'Europe. Bruxelles, 05/12/1995. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex1\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex1_fr.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1145</sup> WESSELS Wolfgang. « Évolutions possibles de l'Union européenne : scénarios et stratégies pour sortir d'un cercle vicieux ». *Politique étrangère*, vol. 61, n° 1, 1996, p. 141. Disponible à l'adresse : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit\\_0032-342x\\_1996\\_num\\_61\\_1\\_4519](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342x_1996_num_61_1_4519) (consulté le 30/10/2010).

Les propositions des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède, de la Finlande et de l'Irlande, cherchent à lever l'opacité qui entoure les travaux du Conseil. La Belgique propose la simplification des procédures décisionnelles comme remède au manque de transparence : elle souhaite réduire le nombre de procédures de 22 à trois. La France, l'Italie et le Royaume-Uni souhaitent le respect ou le renforcement du principe de subsidiarité ; d'autres pays préconisent de simplifier le Traité en vigueur.

Les documents préparatoires de la CIG permettent de mieux définir les positions défendues par les différents États membres<sup>1146</sup> :

- Tous :
  - admettent une certaine « euro-fatigue » (à savoir : une aversion ou une lassitude du citoyen à l'égard des mécanismes communautaires),
  - reconnaissent la nécessité d'une meilleure transparence, souvent présentée comme un remède et associée à d'autres concepts (simplification des procédures décisionnelles ou des Traités, amélioration qualitative de la législation),
  - sont en faveur du principe de subsidiarité.
- Les documents préparatoires révèlent ou suggèrent la réticence de certains États membres concernant le renforcement de la transparence : le Royaume-Uni marque clairement sa réserve, la France se garde d'aborder le sujet et l'Allemagne l'évoque trop succinctement.
- Rares sont les États membres qui soutiennent l'inclusion dans le Traité d'un article sur la transparence, voire sur l'accès aux documents (Danemark, Suède, Finlande).
- Rares sont également les États membres qui avancent des mesures concrètes en faveur de la transparence. La proposition suédoise est particulièrement détaillée ; la proposition finlandaise demande que les Traités prévoient de rendre public le processus décisionnel au sein du Conseil ; la proposition danoise rappelle que la transparence s'applique également aux procédures administratives.

### 3.1. ANALYSE DES DIFFÉRENCES DE POSITIONS ENTRE ÉTATS MEMBRES

Il convient de rappeler que le groupe de réflexion assigne deux objectifs à la prochaine CIG :

---

<sup>1146</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. TASK-FORCE « CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE » (coordinateur : J. Javier Fernandez). Livre blanc sur la Conférence intergouvernementale de 1996 (Volume III : Fiches thématiques sur la Conférence intergouvernementale de 1996). Luxembourg : Parlement européen, Direction Générales des études, Division des affaires politiques et institutionnelles, 1996 (Série Politique : W-18), fiche n° 18. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche18\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche18_fr.htm) (consulté le 30/10/2010).



- préparer l'Union au nouvel élargissement qui se profile (douze pays candidats à l'adhésion),
- donner une nouvelle légitimité au « projet européen ».

Concernant le second point, la transparence est reconnue comme un instrument de légitimation du projet européen ou, selon une autre formulation, de rapprochement du citoyen et de l'Union. Cependant, chaque État membre appréhende ce concept imprécis selon sa vision de la construction européenne et selon sa tradition administrative.

*Les Pays nordiques.* — Les pays nordiques, dotés de traditions de transparence administrative bien ancrées, sont mieux à même de formuler des propositions concrètes – vis-à-vis desquelles les autres États membres vont prendre position. Deux pays renforcent le camp nordique : l'Autriche et les Pays-Bas – dont l'influence transparaît dans le document que le Benelux consacre à la transparence.

Cependant, certains champions de la transparence se trouvent « piégés » et forcés de revoir leurs exigences. En effet, leur volonté de renforcer la transparence et l'ouverture au sein des institutions communautaires implique de clarifier les compétences de ces institutions. Or, une telle clarification inscrite dans le Traité ressemblerait à une constitution et constituerait un pas vers une Europe fédérale – ce qui pose problème pour les États membres qui n'adhèrent pas à cette vision de l'Union européenne. C'est notamment le cas de la Suède (où le référendum d'adhésion à l'Union a été approuvé à une très faible majorité : 52,2% des suffrages) ainsi que de la Finlande qui, dans son rapport préparatoire, formule de nombreuses propositions en faveur de la transparence et qui souhaite voir « l'Union européenne se développer comme une association d'États indépendants »<sup>1147</sup>.

*L'Allemagne et la France.* — Les négociations progressent difficilement entre les pays nordiques et des États membres comme l'Allemagne et la France, dotées de traditions administratives moins ouvertes mais bénéficiant d'un poids politique plus important. Grâce à la Commission, un consensus s'est cependant dégagé autour du concept très général de transparence, associé aux principes également très consensuels de simplicité, de clarté, de crédibilité et d'efficacité du système communautaire. Il convient de rappeler que la lettre du 6 décembre 1995, signée par le chancelier Kohl et le président Chirac, présente la nécessité de doter l'Union « d'institutions plus efficaces » comme un objectif prioritaire<sup>1148</sup>.

---

<sup>1147</sup> FINLANDE. VALTIONEUVOSTO. *Finland's Points of Departure and Objectives at the 1996 Intergovernmental Conference : Report to the Parliament by the Council of States, 27/02/1996*. Helsinki : J-Paino Ky, 1996, p. 9.

<sup>1148</sup> FRANCE. PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (CHIRAC Jacques), ALLEMAGNE. CHANCELIER (KOHL Helmut). Lettre conjointe adressée par M. Jacques CHIRAC, Président de la République et M. Helmut KOHL, chancelier de la République fédérale d'Allemagne à M. Felipe GONZALEZ MARQUEZ concernant le Conseil

*L'Irlande et les pays du Sud.* — L'Irlande et les pays méditerranéens, particulièrement favorisés par les aides communautaires, adhèrent au concept de transparence qu'ils envisagent comme un instrument favorisant (1) l'intégration communautaire et (2) le renforcement du champ d'action de l'Union européenne et de ses institutions.

*Le Royaume-Uni.* — La position britannique est un cas à part. Aucun gouvernement britannique n'a jamais envisagé la perspective d'une nouvelle CIG avec enthousiasme : le Royaume-Uni s'était déjà prononcé contre la convocation des précédentes CIG, en 1985 et 1991. Toute nouvelle CIG est en effet déstabilisante : elle met à mal le *statu quo* qui caractérise « l'engagement » britannique dans le projet européen. De plus, dans une perspective de politique purement intérieure, une CIG risque de rompre des compromis difficilement atteints<sup>1149</sup>.

L'approche britannique reflète les contradictions persistantes de la politique européenne de Londres, de même que les fortes réserves du gouvernement et du Parti conservateur concernant l'extension des compétences de l'Union. L'approche est donc prudente, d'autant que la perspective des prochaines élections législatives, organisées avant la fin de la CIG (le 1er mai 1997), constitue une difficulté supplémentaire.

Concernant les principales questions institutionnelles, le gouvernement conservateur et l'opposition travailliste souhaitent ne pas perturber « l'équilibre institutionnel » communautaire. Le premier insiste sur la primauté du Conseil, considère avec réticence l'extension des pouvoirs de la Commission et du Parlement, et désapprouve totalement celle des compétences de la Cour de justice. La seconde se déclare, pour l'essentiel, favorable au maintien du *statu quo* institutionnel et se garde d'adopter une position trop arrêtée.

Conservateurs et travaillistes ne formulent pas de propositions visant à renforcer la crédibilité ou assoir la légitimité de l'Union européenne. Les uns comme les autres s'opposent à tout transfert de compétences nationales vers les Communautés – les conservateurs militent pour le « rapatriement » des pouvoirs politiques (« *repatriation of powers* ») de Bruxelles vers Londres. Les deux courants estiment que la légitimité de l'Union aux yeux de l'opinion passe par le renforcement de la responsabilité nationale : ils réclament la garantie que la voix britannique ne sera pas affaiblie et reprennent tout naturellement à leur compte le principe de « subsidiarité ».

*Des points communs ?* — La subsidiarité semble le principal dénominateur commun concernant la transparence. Cependant, les Quinze interprètent ce concept de façons très différentes, selon

---

européen des 15-16 décembre 1995. Paris, Bonn, 06/12/1995. Disponible à l'adresse : <http://discours.vie-publique.fr/notices/967020900.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1149</sup> WALLACE Helen. « L'approche britannique de la CIG de 1996 ». *Politique étrangère*, vol. 61, n° 1, 1996, p. 49. Disponible à l'adresse : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit\\_0032-342x\\_1996\\_num\\_61\\_1\\_4512](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342x_1996_num_61_1_4512) (consulté le 30/10/2010).

leur vision du projet européen. Les États membres se retrouvent également dans une certaine inquiétude des répercussions des dispositions communautaires sur les législations nationales.

### 3.2. ALLEMAGNE

Le 26 mars 1996, à la veille du Conseil européen de Turin, le ministre des Affaires étrangères Klaus Kinkel détaille les « objectifs allemands pour la Conférence intergouvernementale »<sup>1150</sup> : la transparence n'y est abordé que succinctement. Pour mettre en échec « l'euro-fatigue », il faut rapprocher l'Europe de ses citoyens et donner tout leur sens aux termes de « subsidiarité, proximité, démocratie et transparence » – le principe de subsidiarité devrait être inscrit dans un protocole du Traité.

Dans la perspective du gouvernement allemand, la transparence est pensée par rapport au citoyen (simplification de la législation communautaire, meilleur accès aux documents) et au Parlement européen (droits renforcés en matière de procédures « décisionnelles juridiques »).

Dans une résolution en date 15 décembre 1995, le Bundesrat avait déjà fait part de ses exigences en matière de transparence, en exigeant la réduction du nombre de procédures décisionnelles communautaires à trois : l'avis conforme, la consultation et la codécision.

### 3.3. AUTRICHE

Le gouvernement de Franz Vranitzky (coalition SPÖ et ÖVP) présente sa position dans un document intitulé « Österreichische Grundsatzpositionen » daté du 28 mars 1996<sup>1151</sup>. Il affirme que :

- tous les documents ne revêtant pas un caractère confidentiel doivent être publiés, y compris les accords interinstitutionnels,
- le public doit bénéficier d'un meilleur accès aux documents des institutions,
- le Parlement doit être régulièrement informé de l'avancement des travaux du Conseil,
- la transparence de l'action communautaire relevant du troisième pilier (justice, affaires intérieures, police et immigration) doit être renforcée,
- le citoyen doit être impliqué dans la phase d'élaboration des actes européens (livres verts et blancs, propositions de la Commission),

---

<sup>1150</sup> ALLEMAGNE. AUSWÄRTIGES AMT. *Deutsche Ziele für die Regierungskonferenz*. Bonn, 26/03/1996.

<sup>1151</sup> AUTRICHE. *Österreichische Grundsatzpositionen, III-148-BR/96 d.B ( Bericht der Bundesregierung über die Regierungskonferenz 1996 – Österreichische Grundsatzpositionen und Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat betreffend den Stand der Beratungen der Regierungskonferenz (8856/EU XX. GP))*. Vienne, 28/03/1996. Disponible sur le site : [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/BR/III-BR/III-BR\\_00148/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/BR/III-BR/III-BR_00148/pmh.shtml) (consulté le 30/10/2010).

- ces actes doivent être clairs,
- la « structure » des Traités doit être simplifiée,
- l'Union européenne – dont la structure sous forme de « piliers » serait maintenue – doit être dotée d'une personnalité juridique.

### 3.4. BELGIQUE

Une note politique, approuvée le 13 octobre 1995 par le Conseil des ministres<sup>1152</sup>, expose la position du gouvernement de Jean-Luc Dehaene : le *leitmotiv* de ce dernier est de rendre le processus décisionnel communautaire plus efficace, transparent et démocratique. Les améliorations proposées sont l'extension du vote à la majorité aux politiques sociales, fiscales et environnementales, le renforcement du droit de codécision du Parlement européen, la simplification des procédures (limitées à l'avis conforme, la consultation et la codécision).

L'année suivante, la Belgique et ses partenaires du Benelux présentent, dans un mémorandum en date du 7 mars 1996, les quatre objectifs à atteindre pour renforcer la confiance du citoyen dans l'Union<sup>1153</sup> :

- établir un droit d'accès du public à l'information,
- assurer une publicité accrue des délibérations du Conseil agissant en tant que colégislateur,
- simplifier les Traités pour en améliorer la « lisibilité »,
- améliorer la qualité de la législation communautaire.

---

<sup>1152</sup> BELGIQUE. GOUVERNEMENT. *Note de politique du gouvernement au Parlement concernant la Conférence intergouvernementale de 1996*. Chambre des représentants et Sénat de Belgique. Document législatif n° 1-129/1 (Sénat), 146/1-95/96 (Chambre). Session ordinaire 1995-1996. 18/10/1995, pp. 1-39. Disponible sur le site : <http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=16779661> (consulté le 30/10/2010). BELGIQUE. CONSEIL DES MINISTRES. *Note de politique du gouvernement au Parlement concernant la Conférence intergouvernementale de 1996*. Communiqués de presse du 28/07/1995 et 13/10/1995. Disponibles sur le site : <http://www.residencepalace.be> (consulté le 30/10/2010). DE MUELENAERE Michel. « Reformier Maastricht : la Belgique apôtre fédéraliste. Le gouvernement définit aujourd'hui ses positions en vue de la conférence ». *Le Soir*, 28/07/1995. Disponible à l'adresse : <http://archives.lesoir.be/reformer-maastricht-la-belgique-apotre-federaliste-le-g-t-19950728-Z09UQQ.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1153</sup> BENELUX. *Mémorandum de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG*. La Haye : ministère des Affaires étrangères néerlandais, 08/03/1996. Document législatif n° 1-129/7 (Sénat), 146/1-95/96 (Chambre). Session ordinaire 1995-1996. 13/03/1996, pp. 1-14). Disponible à l'adresse : <http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=16779667> (consulté le 30/10/2010). Ce mémorandum est adopté le 7 mars 1996 par les Premiers ministres de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas, accompagnés de leurs ministres des Affaires étrangères, en vue de la Conférence intergouvernementale, lors du sommet de la Haye qui s'est tenu à cette date.

Le même mois, la Chambre des représentants diffuse un mémorandum<sup>1154</sup> (28 mars) et déclare que l'accès des citoyens aux services de l'Union européenne doit être facilité, le « problème » de la bureaucratie résolu et toute décision finale du Conseil (colégislateur) publiée sans délai. En outre, « la publicité de l'administration doit être instaurée au niveau européen ».

### 3.5. DANEMARK

Au Danemark, le débat sur la construction européenne culmine avec le rejet du Traité de Maastricht lors du référendum en juin 1992. Depuis lors, malgré la ratification du Traité en mai 1993, le débat se poursuit, ravivé à l'occasion des élections européennes et législatives et par la perspective de la prochaine CIG.

La coalition gouvernementale (dirigée par le social-démocrate Poul Nyrup Raasmussen) et l'opposition (conservateurs et libéraux) souhaitent ne pas répéter l'erreur de 1992 : il importe en effet de consulter l'opinion publique danoise et de l'informer de l'état d'avancement des réformes communautaires. À cette fin, Niels Helveg Petersen, ministre des Affaires étrangères, commande à ses services une étude expliquant les enjeux de la CIG et détaillant les thèmes qu'elle abordera<sup>1155</sup>. L'élaboration de ce document s'accompagne d'une consultation, à laquelle sont invités à participer les partis politiques acceptant les cinq objectifs suivants (déclaration d'Ove Fich, porte-parole pour les affaires européennes du parti social-démocrate, janvier 1995<sup>1156</sup>) :

- élargissement vers l'Europe de l'Est,
- règles environnementales plus strictes,
- concrétisation du principe de subsidiarité,
- réalisation d'une Europe sociale,
- instauration d'une Europe plus démocratique et plus transparente.

#### 3.5.1. MÉMORANDUM DU 11 DÉCEMBRE 1995

Cette consultation aboutit, en décembre 1995, à la publication d'un mémorandum<sup>1157</sup> présentant la position danoise. Celle-ci se caractérise par une certaine prudence, notamment concernant le

---

<sup>1154</sup> BELGIQUE. CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS. *La Conférence intergouvernementale de 1996*. Rapporteurs : EYSKENS Mark, HATRY Paul, WILLOCKX Freddy. Document législatif n° 190/5-95/96. Session ordinaire 1995-1996. 28/03/1996, pp. 1-19. Disponible à l'adresse : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/49/0190/49K0190005.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1155</sup> DANEMARK. UDENRIGSMINISTERIET [ministère des Affaires étrangères]. *Dagsorden for Europa : Regeringskonference 1996*. Copenhague, 1995.

<sup>1156</sup> MICHALSKI Anna. « Le Danemark et sa politique européenne ». Paris : Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques, juin 1996, pp. 21-23. (Études du CERI, n° 16.) Disponible à l'adresse : <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude16.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1157</sup> DANEMARK. GOUVERNEMENT. *Bases for Negotiations: an Open Europe: the 1996 IGC*, 11/12/1995.

renforcement des compétences et pouvoirs de l'Union européenne aux dépens du Danemark – un tel renforcement risquant d'être mal accepté par l'opinion publique. La Suède et la Finlande, nouveaux États membres, sont généralement perçues comme des alliés susceptibles de soutenir les cinq objectifs susmentionnés<sup>1158</sup>.

Le mémorandum précise qu'une Europe « plus démocratique » impliquerait :

- que les séances du Conseil des ministres soient publiques ;
- que l'accès aux documents communautaires soit facilité ;
- que les propositions de la Commission soient obligatoirement soumises pour consultation aux groupes d'intérêt concernés – les réponses de ces organisations devant être rendues publiques ;
- que l'application de la législation communautaire par et dans les États membres soit strictement contrôlée ;
- que le Parlement européen bénéficie d'un droit d'initiative, ainsi que de pouvoirs de contrôle et de sanction plus efficaces vis-à-vis de la Commission ;
- que le nombre de procédures décisionnelles (une vingtaine) soit réduit ;
- que le Traité soit simplifié (reformulation, abrogation des dispositions obsolètes ou qui ne sont plus d'application) ;
- que les compétences nationales et communautaires soient clarifiées, de façon à permettre un recours plus systématique au principe de subsidiarité ;
- que le rôle des parlements nationaux soit renforcé.

Concernant ce dernier point, le Danemark propose d'insérer dans le Traité un nouvel article sur les parlements nationaux : « *Les conditions régissant l'information, la participation et la coopération des parlements nationaux doivent être établies par voie d'accord conclu conjointement entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil* ».

Il suggère également d'ajouter la déclaration suivante à l'acte final de la CIG : « *La Conférence encourage les institutions à conclure l'accord mixte [...] avant le 31 décembre 1998. Un des points dudit accord concernerait la possibilité pour les parlements nationaux de disposer d'un laps de temps minimum durant lequel ils auraient la possibilité de donner leur avis sur le respect par la Commission, à travers sa proposition législative, du principe de subsidiarité, ceci avant que*

---

<sup>1158</sup> *Ibid.*, p. 24.

*le texte ne soit proposé au Conseil. Il faudrait également que les Livres vert et blanc soient utilisés de façon plus systématique pour consulter les parlements nationaux avant que la Commission ne s'engage dans l'élaboration de propositions législatives importantes. Les parlements nationaux devraient être consultés sur le contenu des accords mixtes qui constitueront l'accord mixte avant la conclusion de ce dernier ».*

### **3.5.2. MÉMORANDUM DU 6 SEPTEMBRE 1996**

Dans un document publié le 6 septembre 1996, le gouvernement danois souhaite que la CIG aboutisse à une plus grande transparence concernant les mécanismes de coopération au sein de l'Union. À cette fin, il propose d'inclure dans le Traité :

- certaines dispositions déjà formulées dans d'autres textes communautaires (par exemple, le règlement intérieur du Conseil),
- de nouveaux principes de transparence.

#### **3.5.2.1. Principe de transparence**

Le principe de transparence serait intégré dès l'article A qui serait ainsi modifié : « *Article A, dernier paragraphe : L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent Traité. Elle a pour mission d'organiser de façon transparente, cohérente et solidaire, les relations entre les États membres et entre leurs peuples* ».

Ainsi posée, la transparence s'applique :

- non seulement à la totalité du processus décisionnel, mais également à l'ensemble des activités – y compris celles purement administratives – de l'Union européenne,
- aux trois piliers de l'édifice communautaire.

#### **3.5.2.2. Accès du public aux documents**

Le droit pour le public d'accéder à toute information dont disposent les institutions serait également intégré au Traité. Un règlement d'application, adopté par le Conseil dans le cadre de la procédure de codécision (article 189 B), préciserait les règles régissant ce nouveau droit : « *Nouvel article 5 A — Accès du public aux documents : (1) Toute personne physique ou morale doit être autorisée à accéder à tout document écrit détenu par les institutions ou les organes de l'Union européenne. Ce droit doit s'exercer sur les règles détaillées devant être adoptées par le Conseil conformément au paragraphe 2 [...] (au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Traité). (2) Le Conseil, conformément à l'article 189 B et après consultation du Conseil économique et social et du Comité des régions, décide quelle information n'est pas couverte par*

le droit d'accès du public aux documents visés au paragraphe 1 et établit les motifs justifiant le non octroi du droit d'accès à l'information ». Ce droit s'appliquerait uniquement au premier pilier.

Concernant l'accès aux documents, il convient de signaler que Niels Helveg Petersen va jusqu'au bout de sa logique en proposant de rendre publics tous les documents produits ou échangés lors de la préparation de la CIG.

### **3.5.2.3. Publicité des débats du Conseil**

L'examen par le Conseil de propositions législatives (en première et en dernière lecture) se déroulerait lors de débats publics, sur le modèle des pratiques en vigueur dans les parlements nationaux. La transparence des travaux du Conseil agissant en tant que colégislateur serait ainsi assurée.

Le Traité devrait donc prévoir une disposition précisant que les premières lectures sont organisées lors de séances publiques du Conseil. Le Traité devrait également intégrer deux autres clauses, l'une permettant au Conseil de fixer les conditions d'accès du public aux procédures ultérieures et l'autre prévoyant de rendre public le résultat des votes au sein de cette institution : « *Nouvel article 149 — Publicité des débats du Conseil : (1) Le public doit avoir accès aux travaux du Conseil quand ce dernier mène les premières discussions sur les propositions visées à l'article 189. (2) Le Conseil doit déterminer quelles sont les conditions d'accès du public aux procédures ultérieures, aux votes ou autres formes d'adoption ou de rejet, ainsi qu'aux positions communes visées à l'article 189 B. (3) Les résultats du vote du Conseil sur les actes mentionnés aux paragraphes 1 et 2 devraient être publiés au Journal officiel* ».

### **3.5.2.4. Publicité des textes relevant du troisième pilier**

Le gouvernement propose d'ajouter un troisième paragraphe à l'article K.3. Ce paragraphe prévoirait la publication des propositions et décisions relevant du troisième pilier, les unes et les autres ne faisant alors l'objet d'aucune disposition réglementaire : « *Nouvel article K.3(3) — Troisième pilier : Toutes les propositions concernant les actes visés au paragraphe 2 du présent article et tous les actes adoptés devraient être publiés au Journal officiel* ».

## **3.6. ESPAGNE**

Les idées du groupe de réflexion animé par l'Espagne et la présidence du Conseil sont publiées en mars 1996, sous la forme d'un document de travail intitulé « *Elementos para una posición española en la Conferencia intergubernamental de 1996* »<sup>1159</sup>. Le gouvernement de Felipe González y prône l'amélioration de l'accès aux affaires européennes, et une meilleure intelligibilité de celles-ci. La réflexion espagnole se développe autour de quatre axes :

---

<sup>1159</sup> ESPAGNE. MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES. *Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996*. Madrid, 28/03/1996.



- Les institutions européennes doivent faire un usage plus étendu de la consultation (coopération interinstitutionnelle et avec les parlements nationaux, livres verts), de l'information et de la publicité (notamment des accords interinstitutionnels et des propositions de la Commission) ;
- le principe de subsidiarité est un facteur de transparence ;
- l'organisation et les méthodes de travail du Conseil doivent être révisées de façon à être plus transparentes (meilleur accès du citoyen à l'information, amélioration de la clarté et de la qualité des textes de loi) ;
- le Traité sur l'Union européenne doit être restructuré et son contenu clarifié et simplifié.

### 3.7. FINLANDE

Le mémorandum du ministère des Affaires étrangères en date du 18 septembre 1995<sup>1160</sup>, remis au Parlement finlandais, est destiné à préparer la position officielle du gouvernement de Paavo Lipponen concernant la prochaine CIG. Ce document aborde notamment le thème de la transparence et affirme que le renforcement de celle-ci implique l'amélioration de l'accès :

- à l'information sur l'Union européenne,
- à la législation communautaire,
- au processus décisionnel.

Concernant les mesures concrètes à appliquer, le mémorandum renvoie aux propositions énumérées dans le rapport final du 22 juin 1995, préparé par un groupe de travail formé par le ministère de la Justice. Ce rapport préconisait par exemple :

- l'ajout d'un article concernant l'information publique dans le Traité,
- l'adoption d'une législation favorisant l'accès du public aux documents des institutions de l'Union.

Le Grand Comité du Parlement finlandais, dans sa déclaration du 22 novembre, affirme que le Conseil, agissant en tant que colégislateur, devrait être transparent et autoriser l'accès à ces travaux dans toutes les langues officielles de l'Union : cet accès devrait être gratuit et reconnu par les Traités. Ces derniers « devraient être consolidés dans un format mis à jour et lisible ».

---

<sup>1160</sup> FINLANDE. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Mémorandum du ministère des Affaires étrangères sur les opinions du gouvernement finlandais à propos de la Conférence intergouvernementale de 1996*. Helsinki, 18/09/1995.

Enfin, les procédures décisionnelles devraient être simplifiées et limitées à l'avis conforme, la consultation et la codécision.

Dans un nouveau rapport<sup>1161</sup>, daté du 27 mars 1996, le gouvernement finlandais demande « l'ouverture » des travaux du Conseil, l'accès du public aux documents des institutions européennes et la simplification des Traités et des accords :

- *Activités du Conseil.* — Le rapport indique : « L'objectif du gouvernement est qu'un article concernant la publicité des documents soit inclus dans les Traités, ce qui permettrait au Conseil d'émettre un acte relatif à cette question à une date ultérieure. Le gouvernement est également prêt à accepter l'inclusion dans les Traités d'une disposition qui permettrait de rendre public le processus de décision du Conseil en termes de nouvelle législation lorsque de nouvelles règles seront adoptées ».
- *Droit d'accès aux documents des institutions européennes.* — Le rapport distingue les documents des institutions pour lesquels un droit d'accès devrait être instauré et les documents conservés par les États membres qui relèvent des législations nationales.
- *Simplification des Traités.* — Le gouvernement finlandais appelle à une clarification des Traités : « selon l'opinion du gouvernement, l'objectif de cette Conférence devrait être que les Traités soient mis à jour et rédigés dans une forme que les citoyens comprendront mieux ».

### 3.8. FRANCE

Dans l'Hexagone, la question de la transparence n'est que brièvement abordée dans les documents gouvernementaux.

À l'Assemblée nationale, le débat du 13 mars 1996 consacré à la déclaration du Gouvernement relatif à la CIG est l'une des rares occasions où cette thématique est évoquée :

- Michel Barnier, ministre délégué aux Affaires européennes, affirme dans son discours que le silence et le secret entourent depuis trop longtemps les affaires européennes : « les institutions européennes doivent être plus démocratiques, plus transparentes, plus proches des parlements nationaux et des citoyens »<sup>1162</sup>.
- Le Premier ministre Alain Juppé, dans son bref discours de clôture, considère la désaffection du citoyen comme l'un des trois plus grands risques courus par l'Union

---

<sup>1161</sup> FINLANDE. VALTIONEUVOSTO. *Finland's Points of Departure and Objectives at the 1996 Intergovernmental Conference : Report to the Parliament by the Council of States, 27/02/1996.* Helsinki : J-Paino Ky, 1996, p. 9.

<sup>1162</sup> FRANCE. ASSEMBLÉE NATIONALE. *Préparation et perspectives de la Conférence intergouvernementale : déclaration du gouvernement et débat sur cette déclaration.* Séance du 19/03/1996, pp. 2-3. Disponible sur le site : <http://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1995-1996-ordinaire1/144.pdf> (consulté le 30/10/2010).

européenne. Cependant, les propositions françaises, qu'il juge « imaginatives et raisonnables », se concentrent essentiellement sur le nouveau rôle que devraient jouer les parlements nationaux, notamment dans le cadre du contrôle du principe de subsidiarité<sup>1163</sup>.

La transparence communautaire ne compte pas parmi les objectifs clairement affichés du gouvernement français qui sont :

- la pondération des voix au Conseil « pour mieux tenir compte du poids réel de chaque État » ;
- l'élargissement (sous conditions) des décisions pouvant être prises à la majorité qualifiée ;
- la réduction du nombre de commissaires européens ;
- la mise en œuvre de « coopérations renforcées » entre quelques États qui décident « d'aller plus vite et plus loin » ;
- la nomination d'un « monsieur PESC » qui soit « la voix et le visage de l'Union » ;
- la création d'une monnaie unique.

Une tribune de Jacques Chirac, publiée cinq jours avant le début de la CIG, réaffirme chacun de ces objectifs, sans jamais évoquer la transparence comme un moyen de rendre l'appareil communautaire plus démocratique. Le président de la République assure qu'une Union européenne plus démocratique et plus efficace implique une profonde réforme du Conseil des ministres. Celui-ci serait la clé de voûte de l'édifice européen, la Commission serait reléguée à un simple rôle d'exécution et agirait exclusivement dans le cadre des mandats accordés par le Conseil. Quant au Parlement européen, Paris « n'est pas opposé à son association plus étroite aux décisions communautaires »<sup>1164</sup>.

La presse accueille avec un certain scepticisme, teinté d'ironie, les accents gaullois de Jacques Chirac. Il en va de même concernant les efforts du gouvernement pour convaincre l'électorat et

---

<sup>1163</sup>. FRANCE. PREMIER MINISTRE (JUPPÉ Alain). Les discours du Premier ministre - Intervention lors du débat sur la Conférence intergouvernementale (Assemblée nationale). Paris, 13/03/1996. Disponible à l'adresse : [http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/juppe\\_version1/discours/130396.htm](http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/juppe_version1/discours/130396.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1164</sup> [SANS AUTEUR.] « L'Europe selon Chirac : à cinq jours de la conférence intergouvernementale de Turin, le Président développe ses réflexions sur l'Europe. ». *Libération*, 25/03/1996. Disponible à l'adresse : <http://www.liberation.fr/evenement/0101176460-l-europe-selon-chirac-a-cinq-jours-de-la-conference-intergouvernementale-de-turin-le-president-developpe-ses-reflexions-sur-l-europe-il-insiste-sur-la-reforme-des-institutions-la-monnaie-unique-et-la-> (consulté le 30/10/2010).

les parlementaires français qu'il « n'avait d'autre souci que de rapprocher l'Europe des citoyens ». La CIG est présentée comme un « remake de Maastricht »<sup>1165</sup>.

### 3.9. GRÈCE

La cohésion socio-économique et politico-institutionnelle de l'édifice européen est la priorité de la Grèce pour la CIG de 1996.

D'un point de vue politico-institutionnel, le gouvernement, dirigé par les socialistes du PASOK depuis octobre 1993 :

- appuie fortement l'adhésion de Chypre et de Malte<sup>1166</sup> et s'éloigne ainsi des pays prônant l'approfondissement de l'Union plutôt que son élargissement,
- rejette la notion d'Europe « à plusieurs vitesses » et appelle à une participation égale de tous les États membres au sein des institutions communautaires,
- maintient les positions déjà affirmées lors des CIG de 1985 et 1991 visant à rendre plus démocratique le processus décisionnel communautaire, notamment en étendant les pouvoirs du Parlement<sup>1167</sup>,
- s'aligne sur les positions fédéralistes de Jacques Delors en matière de réforme institutionnelle et souhaite le renforcement de la Commission par rapport au Conseil.

Dans un document de janvier 1995, intitulé « Vers une Europe des citoyens – démocratie et développement »<sup>1168</sup> et qui porte l'empreinte du parlementaire européen Dimitris Tsatsos, la Grèce souligne « l'insuffisance » de la transparence :

- du processus décisionnel communautaire,
- des mécanismes d'application de ces décisions.

---

<sup>1165</sup> GAUTHIER Nicole. « Le remake de Maastricht à l'Assemblée. Les propositions du gouvernement sur l'Europe réveillent les clivages ». *Libération*, 14/03/1996.

Disponible à l'adresse : <http://www.liberation.fr/france/0101175074-le-remake-de-maastricht-a-l-assemblee-les-propositions-du-gouvernement-sur-l-europe-reveillent-les-clivages> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1166</sup> GRÈCE. [Conclusions du comité interministériel du gouvernement grec en date du 7 juin 1995]. ΠΑΓΚΑΛΟΣ Θεόδωρος. « Κυβερνητική πολιτική - συνέχεια - αποτελεσματικότητα ». *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, vol. 20, n° 1, 1996, pp.4-5. Disponible à l'adresse : <http://www.ekfrasi.gr/issues/20/articles20.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1167</sup> ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κωνσταντίνος. « Η στάση της Ελλάδας απέναντι στην εμβάθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ». *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, vol. 20, n° 1, 1996, pp. 12-14. Disponible à l'adresse : <http://www.ekfrasi.gr/issues/20/articles20.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1168</sup> GRÈCE. « Για μια Ευρώπη των πολιτών, της Δημοκρατίας και της Ανάπτυξης » (Υπόμνημα ομάδας εργασίας για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996). Ιανουάριος 1995. [« Vers une Europe des citoyens : démocratie et développement ». Mémoire pour la CIG de 1996, janvier 1995.]

Le gouvernement de Konstantinos Simitis, dans un mémorandum daté du 22 mars 1996, affirme que la transparence « doit être un principe fondamental de l'Union »<sup>1169</sup> – dont la reconnaissance par le Traité constituerait une nette avancée. Rapprocher les institutions du citoyen impliquerait :

- d'ouvrir au public, « dans la mesure du possible », l'ensemble des actions initiées ou menées par l'Union,
- de consolider le Traité sous la forme d'un texte unique,
- de simplifier la législation communautaire,
- de doter l'Union européenne d'une personnalité juridique.

### 3.10. IRLANDE

Le département des Affaires étrangères rédige dès 1994 un livre blanc consacré à la politique étrangère de l'Irlande, à la suite d'un long débat public<sup>1170</sup>. Cet imposant document, présenté en 1996 par le ministre Dick Spring, se propose d'exposer les positions du pays en matière d'intégration européenne (paix, sécurité, coopération).

À l'instar d'autres « petits pays », notamment d'Europe méridionale, l'Irlande a bien souvent défendu les institutions communautaires et leurs compétences<sup>1171</sup>. Si le Livre blanc reconnaît l'éloignement des centres de décision européens, l'opacité de leurs procédures et la difficulté à maîtriser leur jargon, il soutient « l'évolution actuelle au sein de l'Union dans le sens d'une plus grande transparence et ouverture dans les institutions et les affaires de l'Union ». Ce Livre blanc indique que la transparence implique de faire preuve de pédagogie à l'égard du citoyen. Plus globalement, il souligne que les politiques communautaires devraient être pensées comme des réponses aux préoccupations de ce citoyen.

### 3.11. ITALIE

L'Italie préside le Conseil tout au long du premier semestre 1996 : la CIG de Turin, à partir du 29 mars, est le principal événement de cette présidence. Concernant le renforcement du caractère démocratique de l'Union européenne, le gouvernement de Lamberto Dini – qui souhaite garantir la participation de l'opinion publique à la CIG – identifie principalement deux axes d'amélioration :

---

<sup>1169</sup> GRÈCE. Υπόμνημα «Για μία Ευρωπαϊκή Ένωση με Πολιτικό και Κοινωνικό Περιεχόμενο» (Συμβολή της Ελλάδος στη Διακυβερνητική διάσκεψη του 1996). Αθήνα, 22 Ιανουαρίου 1996. [Mémorandum « Pour une Union européenne démocratique avec un contenu politique et social », Athènes, 22/03/1996.] Disponible sur le site : [http://www.hri.org/MFA/foreign/euro\\_union/ddOypo.htm](http://www.hri.org/MFA/foreign/euro_union/ddOypo.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1170</sup> IRLANDE. DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Challenges and Opportunities Abroad: White Paper on Foreign Policy*. Dublin : Government Publications Sale Office, 1996, 348 p.

<sup>1171</sup> GILLESPIE Paul. « Ireland in the New World Order: Interests and Values in the Irish Government's White Paper on Foreign Policy », *Irish Studies in International Affairs*, vol. 7, 1996, p. 143.

- *Renforcement des pouvoirs du Parlement européen.* — Le gouvernement estime nécessaire d'accroître les pouvoirs législatifs du Parlement, seule émanation de la souveraineté populaire européenne. Les procédures seraient simplifiées et limitées à l'avis conforme, la consultation et la codécision. Cette dernière procédure serait rendue plus lisible moyennant – comme déjà proposé par l'Italie lors du Traité de Maastricht – l'instauration d'une hiérarchie des normes communautaires sur trois niveaux.
- *Codification et constitutionnalisation.* — Le gouvernement propose de codifier en un texte unique toutes les normes adoptées au cours des quarante dernières années. Il souhaite l'élaboration d'un texte « constitutionnel » portant sur les institutions, les compétences, les principes et les droits fondamentaux. Il recommande la rédaction de protocoles consacrés au Marché intérieur, à l'Union économique et monétaire et aux nouvelles politiques communes. Les règles des Traités qui sont devenues obsolètes devraient être abrogées<sup>1172</sup>.

Dans une déclaration commune sur la CIG de 1996 (15 juillet 1995) du ministre allemand des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, et du ministre italien des Affaires étrangères, Susanna Agnelli, il est indiqué qu'il faudra simplifier la procédure législative<sup>1173</sup>. Conformément au principe de subsidiarité, les décisions devront être adoptées au niveau le plus proche du citoyen tandis que la déréglementation devra s'appliquer tant à l'échelon européen qu'à l'échelon national. Afin d'accroître la transparence de l'Union européenne et de mieux faire comprendre l'action de cette dernière, il faudra restructurer le Traité de façon à en accroître la légitimité auprès du citoyen.

Globalement, le gouvernement italien se montre favorable au renforcement de la transparence. Ainsi, dans sa position du 18 mars 1996 (quelques jours seulement avant l'ouverture de la CIG), il suggère (1) de simplifier les procédures législatives et de rendre le texte du Traité plus compréhensible et (2) d'établir des dispositions spécifiques réglementant la publicité des actes de l'Union européenne et l'accès à tous ses documents.

### 3.12. LUXEMBOURG

Un mémorandum du gouvernement du Grand-duché affirme que des efforts particuliers doivent être entrepris pour dissiper l'opacité entourant les mécanismes décisionnels de l'Union. « Il convient d'informer plus et mieux » : le gouvernement de Jean-Claude Juncker « est déterminé à

---

<sup>1172</sup> AGNELLI Susanna [présidente en exercice du Conseil]. [Intervention orale] Débat du 13/03/1996 à Strasbourg [« Conférence intergouvernementale - Préparation du Sommet européen de Turin »]. *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen ». n° 4-478, pp. 110-114.

<sup>1173</sup> Deutsch-Italienische Gemeinsame Erklärung von Bundesaußenminister Klaus Kinkel und Außenministerin Susanna Agnelli, Porto Santo Stefano, 15/07/1995, *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, n° 60, p. 587.

utiliser tous les moyens à sa disposition pour informer non seulement le Parlement, mais tous les acteurs de la vie économique et tous les citoyens en général »<sup>1174</sup>.

### 3.13. PAYS-BAS

Selon le gouvernement du travailliste Win Kok, l'instauration d'un processus législatif communautaire transparent est une priorité. Pour atteindre cet objectif, il convient :

- de produire une législation accessible et compréhensible,
- de limiter la législation communautaire au strict nécessaire.

Le gouvernement néerlandais élabore plusieurs *memoranda* pour préparer la CIG. Le troisième (consacré au troisième pilier) regrette que le public et les parlements nationaux n'aient qu'un accès limité à l'information administrative.

Le quatrième mémorandum (consacré aux institutions) préconise l'instauration d'un « principe de gestion ouverte » des affaires européennes :

- *Accès du public à l'information.* — L'Union européenne devrait arrêter des dispositions législatives conférant aux citoyens européens un large droit d'accès à l'information et prévoyant des voies de recours. Les documents concernant la gestion des affaires publiques devraient en effet être accessibles, sauf si des raisons impérieuses justifient qu'ils demeurent confidentiels. Tout rejet d'une demande d'information devrait être dûment motivé.
- *Accès des parlements nationaux à l'information.* — Le Traité devrait garantir le droit des parlements nationaux à une information complète et délivrée en temps utiles.
- *Ouverture au public des sessions du Conseil.* — Les sessions du Conseil, lorsqu'il légifère, seraient ouvertes au public « dans toute la mesure du possible » : le public aurait accès aux débats relevant de la subsidiarité, ainsi qu'au vote final et aux explications correspondantes. Cependant, les phases de négociations préalables se dérouleraient à huis clos.

Ce même mémorandum aborde également la question des procédures décisionnelles, qu'il recommande de simplifier. Concrètement, le gouvernement néerlandais propose :

- de clarifier et d'étendre la procédure de codécision,
- de supprimer la procédure de coopération,

---

<sup>1174</sup> GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Aide-mémoire du Gouvernement luxembourgeois sur la Conférence Intergouvernementale de 1996*. Luxembourg, 30/06/1995.

- de mieux réglementer le droit de consultation,
- de ne conserver la procédure d'avis conforme que pour l'approbation des Traités et de la remplacer par celle de codécision pour les aspects législatifs.

Ce mémorandum propose également :

- de simplifier radicalement le texte du Traité sur l'Union européenne – tâche que le groupe de réflexion pourrait confier à un collège de juristes indépendants,
- d'améliorer la « qualité » de la législation communautaire : qu'elle soit plus accessible, plus facilement applicable et donne lieu à moins d'abus,
- de simplifier la procédure de comitologie,
- d'introduire une hiérarchie des actes communautaires.

### 3.14. PORTUGAL

En mars 1996, dans un mémorandum intitulé « Portugal e a Conferencia intergovernamental para a revisao do Tratado da Uniao europeia »<sup>1175</sup>, le gouvernement du socialiste Antonio Guterres affirme que la transparence :

- renforce le caractère démocratique du système institutionnel européen et rapproche le citoyen de l'Union,
- doit être incluse, en tant que principe, dans le Traité afin de garantir le « droit » du citoyen à l'information,
- est réalisable par le biais d'une définition plus nette des compétences et par une simplification des procédures qui rendraient l'ensemble du système communautaire plus compréhensible pour le citoyen,
- doit « devenir une pratique courante au sein des institutions », notamment au sein du Conseil.

Concernant ce dernier point, la transparence au niveau du Conseil se devrait de concilier la confidentialité inhérente aux mécanismes de négociation et la nécessaire ouverture des travaux du Conseil agissant en tant que colégislateur.

---

<sup>1175</sup> PORTUGAL. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS. *Portugal e a Conferência Intergovernamental para a Revisão do Tratado da União Europeia*. Lisboa: Ministério dos Negócios. Estrangeiros, 1996.



### 3.15. ROYAUME-UNI

Selon le rapport du Foreign Office sur la CIG de 1996 : « the Government attaches priority to openness in the European Union, which brings it closer to people, enabling them to follow and participate in decision making. The Government is willing to consider further progress in this area in the IGC, but complete openness could have the effect of driving negotiations into the corridors, which would be the opposite of what was intended »<sup>1176</sup>.

Le gouvernement conservateur de John Major demande des avancées concrètes concernant la simplification du Traité : il réclame par exemple la suppression des articles obsolètes. Il reste cependant prudent et émet certaines réserves : des simplifications jugées *a priori* formelles sont susceptibles de modifier la substance du Traité, voire tout l'équilibre institutionnel.

Le 17 juillet 1996, un rapport de la commission sur la législation communautaire de la Chambre des Communes insiste sur la nécessité de rendre les activités de l'Union plus transparentes. À cet effet, la commission demande :

- la mise en œuvre d'un réseau informatisé d'échanges de données – réseau qui permettrait au citoyen de connaître la teneur des propositions, débats et décisions communautaires,
- la consolidation de la législation européenne, pour en faciliter l'accès.

Cette même commission propose l'instauration d'un délai minimal d'un mois entre la transmission d'un texte à un parlement national et la décision finale du Conseil : ce délai permettrait une publicité et une consultation plus étendues concernant le texte. Si une telle période ne pouvait être respectée, la décision finale devrait être adoptée à l'unanimité par le Conseil.

La Chambre des Lords avait auparavant abordé – quoique très succinctement – la question de la transparence dans un rapport de sa commission sur les Communautés européennes. Cette commission souhaitait une « présomption [renforcée] en faveur de la publicité des documents du Conseil ». Elle rejetait cependant la possibilité de rendre publiques les réunions du Conseil agissant en tant que colégislateur.

### 3.16. SUÈDE

Dans son rapport au Riksdag (Parlement) en date du 30 novembre 1995, le gouvernement d'Ingvar Carlsson (Parti social-démocrate) préconise la mise en œuvre du « principe d'ouverture » – un tel principe impliquant :

---

<sup>1176</sup> ROYAUME-UNI. FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. *A Partnership of Nations: British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996. Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth affairs by command of Her Majesty*. London : HMSO, 01/03/1996, 38 p.

- des débats publics plus nombreux au sein du Conseil – les procès-verbaux de ces réunions devant être, dans une large mesure, accessibles au public,
- un « droit d'ouverture » garanti par l'insertion d'un « principe d'examen public » des institutions communautaires (le gouvernement tentera de modifier le Traité en ce sens lors de la CIG de 1996),
- la simplification et la clarification du Traité,
- la simplification des procédures de décision et la réduction de leur nombre,
- un soutien communautaire aux activités sociales – un tel soutien participerait au renforcement de la légitimité démocratique de l'Union et de la coopération européenne,
- l'inscription dans le Traité du droit à la création d'entreprises.

### 3.16.1. DOCUMENT PARLEMENTAIRE DU 8 FÉVRIER 1996

Dans un document datant du 8 février 1996, le comité parlementaire suédois pour la CIG de 1996 déclare que le « principe d'ouverture » (qui comprend la liberté de divulguer des informations) garantit la légitimité et l'efficacité des décisions : il protège ainsi les droits du citoyen européen. La transparence des processus décisionnels et l'accès aux documents constituent des instruments de lutte contre la fraude et la mauvaise administration et leur mise en œuvre devrait faire l'objet d'un contrôle juridique.

Ce même document estime que le principe d'ouverture doit être inscrit dans le Traité et non simplement repris dans des codes de conduite ou des règlements internes. Ce principe doit constituer une règle, dont les exceptions doivent être précisément définies par le Traité. Par contre, le comité ne va pas jusqu'à recommander l'harmonisation des législations nationales en matière d'ouverture.

### 3.16.2. DOCUMENT DE TRAVAIL DU 20 MAI 1996

Dans un document de travail sur l'accès aux documents des institutions européennes, le gouvernement suédois, dirigé par Göran Persson, adopte la position suivante – que nous reproduisons *in extenso*, car elle se démarque, par sa précision et son exhaustivité, des déclarations très générales avancées par la plupart des autres États membres :

#### **Introduction**

1. La Suède souhaite que le principe général de l'accès aux documents soit incorporé dans le Traité. Une autre possibilité serait d'autoriser un plus large public à assister aux réunions. Cette dernière solution ne constituerait toutefois pas le meilleur moyen de

rendre l'Union plus accessible, dans la mesure où certaines réunions devront inévitablement être interdites au public afin de ne pas gêner l'entière liberté des débats entre les États membres ni les possibilités de compromis existant.

2. En raison de la longue tradition d'ouverture pratiquée par le gouvernement suédois, la Suède estime que la manière la plus efficace d'assurer une plus grande ouverture au sein des institutions européennes serait de garantir au public l'accès aux documents de base des débats et des décisions. Permettre au public d'accéder aux documents officiels garantirait par là-même un droit de regard et de contrôle sur les activités relatives au processus décisionnel et celles des organes administratifs.
3. Le principe de l'accès du public repose sur l'idée selon laquelle les institutions doivent être ouvertes aux citoyens et aux médias afin de leur permettre de choisir eux-mêmes les informations, indépendamment des services d'information des institutions, même si ces dernières doivent naturellement fournir des informations sur leurs activités.
4. L'accès du public aux documents officiels permettrait l'exercice d'un contrôle plus étroit et faciliterait la participation aux processus décisionnels du Parlement européen, des parlements nationaux, des associations, des particuliers et des médias. C'est par conséquent un moyen de renforcer le caractère démocratique des institutions et la confiance des citoyens dans l'administration. Ce principe devrait également accroître l'efficacité de l'administration, dans la mesure où tous les services et tous les fonctionnaires opéreraient sous le regard du public.
5. Le principe général de l'accès aux documents devrait être assorti de règles sur la confidentialité afin de protéger certains intérêts pour des raisons de sécurité, à savoir la sûreté publique, les relations avec des pays tiers, le secret en matière commerciale et financière, ainsi que la protection de l'individu et de la vie privée.
6. Les principaux éléments du libre accès aux documents officiels font d'ores et déjà partie de l'ordre juridique communautaire. Ce droit, qui est également reconnu par la jurisprudence de la Cour de justice, constitue l'une des traditions constitutionnelles communes aux États membres. L'heure est venue de conférer à ce principe une base juridique plus solide dans les Traités.
7. Le principe de l'accès du public aux documents officiels des institutions communautaires devrait être applicable au sein même des institutions. Il n'est pas nécessaire pour cela d'harmoniser les réglementations nationales sur l'ouverture : les États membres conserveraient le droit de décider des modalités d'application au niveau national, en tenant compte du principe d'équité défini à l'article 5 du traité CE.

### **Principes généraux**

8. Le Traité devrait fixer le principe général selon lequel le processus décisionnel communautaire doit être fondé sur l'ouverture et la transparence. Il devrait également établir le principe de l'accès du public aux documents, ainsi que l'obligation faite aux institutions d'informer le public. Une autre solution consisterait à énoncer ces principes généraux dans l'article A du Traité sur l'Union européenne.

### **Accès du public aux documents**

9. Le gouvernement suédois souhaiterait également voir ajouter un article stipulant que le public doit avoir accès aux documents officiels détenus par une institution de l'UE.
10. Le Traité devrait contenir une définition des documents officiels, laquelle devra englober les documents émanant d'une institution et ceux qui lui ont été transmis. Les documents officiels détenus par une institution font partie du processus décisionnel de celle-ci. Rien ne saurait véritablement justifier que le public soit privé d'informations sur les motivations sous-jacentes d'une décision.
11. Les lettres adressées par des particuliers à une institution et ne concernant pas les domaines d'activité de cette institution ne devraient évidemment pas être considérées comme des documents officiels.

### **Règles de confidentialité**

12. Il existe naturellement des exceptions au principe du libre accès aux documents officiels, mais ce sont les exceptions qui définissent la règle. Il est par conséquent essentiel que le Traité contienne une liste exhaustive des intérêts susceptibles de limiter l'accès du public aux documents.
13. Cette liste pourrait comprendre (voir l'article 4 de la décision du Conseil 93/731/CEE sur l'accès du public aux documents du Conseil) :
  - i. la sécurité de la Communauté et des États membres,
  - ii. les relations de la Communauté et des États membres avec des pays tiers ou des organisations internationales,
  - iii. la protection de la politique financière et monétaire (ou de change) de la Communauté,
  - iv. la protection du secret en matière commerciale et industrielle,
  - v. la prévention ou la répression de la criminalité,

- vi. les intérêts économiques de la Communauté,
- vii. la protection de la vie privée ou la situation économique des particuliers,
- viii. la préservation des espèces animales ou végétales,
- ix. la protection des avis exprimés au cours de négociations non publiques, à moins que ces avis ne soient divulgués par l'État membre qui les a formulés.

14. De plus, le Conseil devrait adopter, conformément à l'article 189b du Traité CE, des dispositions définissant les restrictions en rapport avec la liste visée par le traité. L'expérience du gouvernement suédois a montré que l'existence de dispositions détaillées et précises sur la confidentialité encourage l'ouverture et diminue le risque de voir adopter des décisions arbitraires. Une fois ces dispositions adoptées, les divers intérêts devront être évalués individuellement pour établir si une dérogation relative au principe de l'accès du public est justifiée. Lorsque l'accès du public revêt un intérêt majeur, aucune dérogation ne devrait être envisagée à moins que des intérêts substantiels ne s'y opposent.

#### **Enregistrement**

15. Le Conseil devrait faire obligation aux institutions d'enregistrer les documents officiels et de rendre publics les registres. Il devrait également inviter les institutions à classer les documents officiels.

#### **Voies judiciaires**

16. Les demandeurs devraient avoir la possibilité de faire appel contre le refus d'une institution d'autoriser l'accès à un document officiel. En vertu de la nouvelle procédure de recours, la Cour devrait avoir compétence pour annuler l'avis de l'institution et autoriser le demandeur à accéder aux documents.

#### **Communication des informations aux médias**

17. Afin de lutter contre la mauvaise administration et autres irrégularités, il devrait exister certaines règles autorisant les fonctionnaires et autres membres du personnel des institutions à communiquer, à des fins de publication, des informations aux médias.

## 4. LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996

Lors de la CIG de 1996, qui précède la signature du Traité d'Amsterdam, de plus en plus d'États membres reconnaissent que la transparence est une des clés permettant au citoyen de mieux appréhender et de finalement mieux accepter le système communautaire dans son ensemble.

Jusqu'alors, la Communauté économique européenne, devenue Union européenne en 1993, est le fruit d'une coopération intergouvernementale discrète et entourée de secret diplomatique. Avec l'Acte unique (1986) et le Traité de Maastricht, un nombre sans cesse croissant de décisions se prend à l'échelon communautaire. Dans de nombreux domaines, le Conseil légifère, à la majorité qualifiée – c'est-à-dire éventuellement contre l'avis d'un ou de plusieurs États membres – et à huis clos, sur des questions auparavant tranchées en public par les parlements nationaux. Le citoyen voit donc lui échapper une part de son pouvoir de contrôle : tout naturellement, il remet en question la légitimité d'un système sur lequel il ne dispose que d'un droit de regard partiel et le soupçonne d'inefficacité, d'éloignement, d'abus de pouvoir et de corruption.

Aussi, les négociateurs examinent, à l'occasion de la CIG, une proposition du Conseil européen de Dublin (décembre 1996) consistant à introduire dans le futur Traité un article garantissant à tout ressortissant de l'Union un droit de regard sur les documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission<sup>1177</sup>.

### 4.1. LA CONFRONTATION DE DEUX CULTURES ADMINISTRATIVES

La CIG voit s'affronter deux cultures administratives très différentes :

- une pratique administrative ouverte (Pays-Bas, Danemark, Suède et Finlande),
- une tradition administrative plus fermée (Royaume-Uni, France, Allemagne, Luxembourg et Belgique).

Les champions de la transparence remettent en question les méthodes du passé – parfois avec virulence. Le Danemark exige ainsi que les réunions du Conseil soient publiques. La Suède essaye d'imposer son modèle, en demandant la création d'un registre recensant tous les documents communautaires (même secrets) qui serait accessible à tous ou en réclamant que les fonctionnaires européens disposent du droit de divulguer, pour publication et sans en référer à leur supérieur hiérarchique, des informations sensibles ou confidentielles.

Leurs adversaires estiment qu'une transparence « totale » nuirait à l'efficacité du processus décisionnel : la confidentialité empêche les blocages qui ne manqueraient de se produire si ministres et fonctionnaires devaient agir sous la surveillance permanente des médias et de

---

<sup>1177</sup> CARLBERG Ingrid. « L'opaque transparence de l'Union européenne ». *Le Monde diplomatique*, juin 1997, p. 32. Disponible à l'adresse: <http://www.monde-diplomatique.fr/1997/06/CARLBERG/8834> (consulté le 30/10/2010).

l'opinion publique. Certains États membres souhaitent le maintien du secret diplomatique qui convient aux négociations intergouvernementales et rappellent les avancées de l'Union européenne en matière de transparence.

La Suède et la Finlande portent un jugement très négatif sur ces avancées : selon elles, il ne saurait y avoir de véritable transparence communautaire aussi longtemps que les institutions auront le pouvoir d'en fixer elles-mêmes les limites. C'est pourquoi ces deux nouveaux États membres œuvrent pendant la CIG pour l'introduction dans le futur Traité d'une disposition établissant le droit de tout citoyen à accéder aux documents des instances européennes. Le Danemark et les présidences italienne, irlandaise et néerlandaise du Conseil avancent également des propositions en ce sens.

Ces propositions présentent le droit d'accès du public aux documents comme une règle générale et prévoient la définition d'exceptions précises, soit dans le cadre de règles de droit dérivé, soit dans les règlements intérieurs de chaque institution. Elles se heurtent à la position initiale du Royaume-Uni et de quelques autres États membres qui, tout en admettant le droit du public à demander l'accès aux documents communautaires, réclament le maintien du principe selon lequel le Conseil est maître d'en autoriser l'accès ou non en fonction de leur confidentialité<sup>1178</sup>.

## 4.2. LES POINTS DE DÉSACCORDS

L'idée d'insérer une disposition concernant l'accès aux documents des institutions européennes sera finalement acceptée, mais les négociations auront été particulièrement difficiles – les sujets de désaccords ayant été particulièrement nombreux :

- Ce droit s'étend-il aux documents émanant de tous les piliers de l'édifice communautaire et de toutes les institutions européennes – y compris le courrier « arrivée » et la correspondance interne ?
- La liste des « intérêts » justifiant les exceptions au droit d'accès doit-elle figurer dans le Traité, dans le règlement intérieur de chaque institution ou dans le droit dérivé (adoption par le Conseil) ?
- Dans ce dernier cas, le droit dérivé doit-il être adopté par le Conseil à la majorité qualifiée ou à l'unanimité ? Une simple consultation du Parlement européen est-elle suffisante ou faut-il recourir à la procédure de codécision ?

---

<sup>1178</sup> UNITED KINGDOM. HOUSE OF COMMONS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN LEGISLATION. *The Role of National Parliaments in the European Union, Session 1995-1996, Twenty-eighth Report*. London : HMSO, 1996, pp. xxxii. À comparer avec : UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN COMMUNITIES. Minutes of Evidence taken before the House of Lords Select Committee on the European Communities, Tuesday 11<sup>th</sup> November 1997. Ninth Report, « Evidence by the Minister of State, Foreign and Commonwealth Office, on the Amsterdam Treaty ». London : HMSO, 1997, p. 13.

## 5. L'ARTICLE 255 TCE : LA CONSÉCRATION DU DROIT D'ACCÈS

Le concept de transparence est inscrit le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, qui introduit à la fois :

- le principe d'ouverture du processus de décision (article 1<sup>er</sup> du TUE),
- le droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (article 255 TCE).

Ce Traité – présenté comme une nouvelle étape dans l'instauration d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens »<sup>1179</sup> – met un terme au principe de confidentialité qui prévalait au sein des institutions.

Le Traité intègre un nouvel article 255, qui constitue une disposition commune au Parlement, au Conseil et à la Commission et qui reconnaît un droit d'accès du citoyen aux documents de ces trois institutions :

---

### **Article 255**

*1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.*

*2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.*

*3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents.*

---

---

<sup>1179</sup> Traité sur l'Union européenne (version consolidée). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 340 du 10/11/1997, titre I « Dispositions communes », article 1<sup>er</sup>, p. 152.



Le Conseil et le Parlement disposent d'un délai maximum de deux ans, à compter de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, pour fixer les principes généraux et les limites de ce droit dans un règlement (procédure de codécision). Le législateur communautaire se doit en effet de créer le mécanisme permettant de garantir l'accès du public aux documents des institutions européennes : comme le remarque le juge Hans Ragnemalm, un droit général d'accès sans règles d'application contraignantes est une coquille vide<sup>1180</sup>.

### 5.1.1. QUESTION DE LA PORTÉE DE L'ARTICLE 255

*Accès à tous les documents du triangle institutionnel ?* — Le champ d'application de l'article 255 *ratione materiae* s'étend aux documents du « Parlement européen, du Conseil et de la Commission ». Mais cette disposition s'applique-t-elle aux documents entrants et internes ?

L'avant-projet de Traité diffusé lors du premier Conseil européen de Dublin fait référence aux « documents *détenus* ou émanant du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ». Le nouvel avant-projet étudié lors du second Conseil européen de Dublin renvoie aux « documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ». Les avant-projets préparés sous présidence néerlandaise (mai 1997) ne concernent plus que les documents « émanant » de ces trois institutions<sup>1181</sup>.

Les raisons de cette dernière modification restent floues. Une explication plausible serait que, à un stade très avancé des négociations, la Banque européenne d'investissement prend l'initiative (assez exceptionnelle) d'adresser un courrier, daté du 16 mai 1997, à la présidence de la Conférence des représentants des gouvernements des États membres<sup>1182</sup>. Cette lettre revient sur une proposition soumise le 6 avril 1997 par la délégation finlandaise et qui suggère que le citoyen dispose d'un droit d'accès « aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission »<sup>1183</sup>. La BEI souhaite garantir la confidentialité de ses activités bancaires et donc de certains documents qu'elle échange avec les institutions européennes. Elle recommande ainsi :

- que l'accès aux documents émanant de tiers soit soumis à l'autorisation de l'auteur,
- et/ou que la protection du secret bancaire soit inscrite à l'acte final de la conférence (au même titre que les secrets commercial et professionnel).

---

<sup>1180</sup> RAGNEMALM Hans. « Démocratie et transparence : sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires ». *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini* : vol. II, *Diritto dell'Unione Europea*. Milan : Giuffrè editore, 1998, p. 811.

<sup>1181</sup> CURTIN Deirdre. « Democracy, Transparency and Political Participation : Some Progress Post-Amsterdam ». Dans DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (éd.). *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1998, pp. 107-120.

<sup>1182</sup> Document sur la transparence dans les Institutions. Réf. CONF/3916/97, 16/05/97.

<sup>1183</sup> Proposal submitted by the Finnish delegation on transparency. Réf. CONF/3865/97, 08/04/97.

(Il convient de noter que la BEI avait déjà diffusé une feuille d'information, en date du 2 mai 1997, qui examinait les propositions finlandaises.)

Finalement, le Traité d'Amsterdam se démarque de l'avant-projet néerlandais et se réfère « aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission » et non pas aux documents « émanant » de ces trois institutions.

À cet égard, la déclaration n° 35 annexée au Traité d'Amsterdam est une concession accordée au gouvernement français. Elle stipule que « la Conférence est tombée d'accord sur le fait que les principes et conditions auxquels fait référence l'article 255 permettront à un État membre de demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans son accord préalable »<sup>1184</sup>. Paradoxalement, cette déclaration entérine l'idée que le droit d'accès aux documents s'applique aussi à ceux détenus par les institutions, d'où qu'ils viennent<sup>1185</sup>.

*Accès aux documents des autres institutions ?* — La volonté des États membres de restreindre le champ d'application du droit d'accès aux documents communautaires transparaît dans l'exclusion des instances européennes ne relevant pas de la « branche législative ». Ainsi, ce droit « général » d'accès a été réduit à un droit « spécifique » : des pans entiers du processus décisionnel de l'Union échappent toujours à l'œil du citoyen. L'instauration d'une véritable transparence communautaire – visant à renforcer la nature démocratique des institutions, la confiance du public et la « bonne administration » – exigeait que l'article 255 s'applique à l'ensemble des institutions et organes européens, et non pas seulement au Parlement, au Conseil et à la Commission.

Dans son rapport spécial, le Médiateur souligne cependant que ses propres recommandations complètent l'article 255. Il rappelle que chaque institution et organe communautaire doit définir des règles d'accès à ses documents – et se conformer ainsi à la jurisprudence de la Cour de justice (*Pays-Bas/Conseil*). Il affirme également que les principes généraux et limites fixés par le règlement (art. 255, paragraphe 2) s'appliqueront à l'ensemble de l'administration communautaire. Pour soutenir cette affirmation, il cite l'article 3 TUE qui prévoit que « l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs »<sup>1186</sup>.

---

<sup>1184</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 340, 1997, p. 137.

<sup>1185</sup> BLANCHET Thérèse. « Transparence et qualité de la législation », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 33, n° 4, 1997, p. 925. CURTIN Deirdre. « Democracy, Transparency and Political Participation : Some Progress Post-Amsterdam ». Dans DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (éd.). *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1998, pp. 113-114.

<sup>1186</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). Strasbourg, 15 décembre 1997. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 44, 10/02/1998, pp. 10-13. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/378/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

*Accès aux documents des deuxième et troisième piliers ?* — Les articles 29 et 41 TUE précisent que l'article 255 du TCE s'applique aux domaines visés par les titres V et VI du Traité. En effet, le TPI affirme que la décision 93/731 est applicable aux documents relevant du titre VI (arrêt *Svenska Journalistförbundet*, point 84).

Dans la déclaration n° 41 annexée au Traité d'Amsterdam (dispositions relatives à la transparence, à l'accès aux documents et à la lutte contre la fraude), la CIG considère que le Conseil, la Commission et le Parlement devront s'inspirer des dispositions en matière d'accès aux documents du TCE, lorsqu'ils agissent au titre du Traité CECA ou du Traité Euratom.

*Article 254 TCE.* — L'article 254 prévoit l'obligation de publier les règlements et directives du Conseil et de la Commission au *Journal officiel*. On pourra s'interroger sur le fait que cet article précède celui consacrant le droit d'accès aux documents communautaires. En fait, cette place est révélatrice de la réticence de certains États membres à accorder la même importance au droit d'accès aux documents qu'à d'autres droits accordés au citoyen européen.

À cet égard, les tentatives néerlandaises visant à faire inclure, dans la deuxième partie du Traité consacrée à la citoyenneté de l'Union, une disposition sur l'accès du public aux documents sont restées lettres mortes, et n'ont d'ailleurs pas recueillis les suffrages des habituels chantres de la transparence.



# CHAPITRE 8. LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ET L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001 : UN ACCOUCHEMENT DIFFICILE

Ce huitième chapitre décrit le processus d'élaboration du règlement n° 1049/2001, afin de mettre en lumière l'origine de ses principes généraux, de ses aspects originaux, de son étendue et de ses exceptions.

Ce chapitre débute par une remise en perspective de la question du droit d'accès dans le contexte communautaire, comprenant une chronologie succincte du processus d'adoption du règlement n° 1049/2001 (à partir de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam) et énumère rapidement les difficultés rencontrées au cours de ce processus. Il s'attache ensuite à analyser la stratégie mise en œuvre par les partisans de la transparence pour consolider leurs positions : ainsi, le gouvernement suédois recourt à la technique de communication éprouvée du « cadrage » et se positionne judicieusement non plus en ardent défenseur de l'ouverture, mais en interlocuteur intègre et impartial lors de sa présidence du Conseil de l'Union européenne.

Le présent chapitre s'attache en outre à décrire la période précédant l'adoption du règlement n° 1049/2001. Cette phase voit la mise en place d'un véritable « réseau » militant pour le renforcement de la transparence en général, et du droit d'accès aux documents communautaires en particulier. Les vues de la Suède, *leader* naturel de cette coalition, sont alors détaillées dans le mémorandum mis au point par le gouvernement de Göran Persson. Cette même période est également marquée par le revirement du Royaume-Uni qui rejoint les tenants de la transparence.

Ce chapitre présente également la proposition de la Commission et les réactions que sa publication déclenche, à commencer par la décision Solana, voulue par le Conseil. Il décrit la phase d'élaboration du règlement n° 1049/2001, en comparant les positions respectives des trois sommets du triangle institutionnel concernant les bénéficiaires du droit d'accès aux documents communautaires, la question des registres, le champ d'application de la nouvelle réglementation et le traitement des documents émanant de tiers. Ce chapitre se clôt avec l'adoption des règlements internes d'application du nouveau règlement.

## 1. REMISE EN PERSPECTIVE

L'adhésion de la Suède et de la Finlande relance le débat sur la transparence de l'ensemble du processus décisionnel européen<sup>1187</sup>. En effet, cette adhésion modifie les rapports de forces et la distribution des votes en matière de transparence au sein du Conseil.

Si les États membres appelant à une transparence accrue (les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et la Finlande) sont encore minoritaires, ils disposent cependant de trois atouts :

- Le premier est la légitimité même du concept de transparence et de son corollaire, le droit d'accès aux documents. L'un et l'autre sont perçus comme étant « *normativement et politiquement* corrects » et comme des remèdes à l'incontestable « déficit démocratique » de l'Union<sup>1188</sup>.
- Le deuxième est le soutien du Parlement européen.
- Le troisième est l'échéance fixée pour adopter l'acte législatif établissant « les principes généraux et les limites » du droit d'accès aux documents des trois principales institutions européennes. Selon l'article 255 TCE, paragraphe 2, le Conseil dispose de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (1<sup>er</sup> mai 1999) pour adopter la législation *ad hoc*, c'est-à-dire pour le 1<sup>er</sup> mai 2001 au plus tard. La phase décisive des négociations aura donc lieu au premier semestre 2001, sous présidence... suédoise.

Ces atouts ne sont cependant pas suffisants pour imposer « la culture nordique d'ouverture » aux tenants de « la culture anglo-continentale du secret »<sup>1189</sup>. C'est l'habileté stratégique suédoise qui est déterminante : la politologue Matilda Broman démontre, en se fondant sur une série d'interviews accordées par des négociateurs suédois et communautaires, que le gouvernement suédois use des « *institutional possibilities* » et des « *network opportunities* »<sup>1190</sup>.

Ainsi, la Suède mobilise toutes les procédures et mécanismes qu'offre le système communautaire. De plus, elle constitue et utilise, en recourant à des méthodes de « *networking* », un réseau rassemblant des activistes, des personnalités issues des ONG ou des sphères académiques et médiatiques. Ses partisans interviennent auprès des politiciens et des administrations : il s'agit de convaincre les premiers que la transparence renforcera leur légitimité

---

<sup>1187</sup> HÉRITIER Adrienne. « Composite Democracy in Europe: the Role of Transparency and Access to Information ». *Journal of European Public Policy*, vol.10, n° 5, 2003, p. 822.

<sup>1188</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), pp. 101, 103. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1189</sup> ELGSTRÖM Ole. « Consolidating 'Unobjectionable' Norms: negotiating Norm Spread in the EU ». Dans ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer (éd.). *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. London : Routledge, 2005 (Coll. « Routledge Advances in European Politics »; 21), p. 38.

<sup>1190</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities...*, pp. 99-148.

et les secondes que cette même transparence augmentera leur efficacité. Enfin, la Suède adopte un « profil bas », voulant donner l'image d'une présidence de l'Union européenne impartiale (au premier semestre 2001) et se présentant comme un interlocuteur fiable et fort d'une expertise de deux siècles de mise en application de l'*offentlighetsprincipen* (principe du libre accès du public aux documents officiels)<sup>1191</sup>.

La Suède et ses alliés bénéficient de l'affaiblissement du camp adverse, abandonné par l'Irlande et le Royaume-Uni (2000) et dont l'un des éléments-clés – la Commission – voit sa légitimité entamée avec la chute du collège présidé par Jacques Santer.

La relance du débat sur la transparence est tout entier favorable au renforcement du droit d'accès aux documents communautaires<sup>1192</sup>. Il est révélateur que le rapport du Parlement européen sur la transparence affirme : « *La transparence présente plusieurs aspects, comme le reconnaît le Traité d'Amsterdam. Le principal élément est l'accès du public aux documents* »<sup>1193</sup>.

### 1.1. REPÈRES CHRONOLOGIQUES (1997-2001)

L'article 255 TCE constitue une base juridique solide pour le droit d'accès aux documents communautaires qui jusqu'alors :

- n'était fixé que par des pratiques administratives codifiées « *a minima* »,
- était encadré par la jurisprudence des tribunaux européens – qui appréhendaient ce droit comme une mesure de « bonne administration »<sup>1194</sup>.

Le règlement n° 1049/2001, adopté par le Parlement européen et le Conseil le 30 mai 2001, précise la portée de ce droit et, par conséquent, le degré de transparence attendu de la part des institutions de l'Union européenne. Ce règlement est le fruit d'une longue et difficile procédure dont il convient de présenter succinctement les principales étapes.

1997. — Le Traité d'Amsterdam introduit un nouvel article 255 dans le Traité CE, qui accorde « un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission » à

---

<sup>1191</sup> « Principe selon lequel toute personne est habilitée à prendre connaissance des documents officiels reçus ou établis par les administrations » (SUÈDE. REGERINGSKANSLIET [=SERVICES DU GOUVERNEMENT]. *Lexique des services du gouvernement*, disponible à l'adresse : <http://www.regeringen.se/sb/d/9438>) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1192</sup> PRODI Romano. « Let's Be Crystal Clear ». *Wall Street Journal Europe*, 09/03/2000.

<sup>1193</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. *Rapport sur la transparence dans l'Union européenne*. Rapporteur : Maj-Lis LÖÖW. A4-0476/98, réf. PE 228.441/DEF, 08/12/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0476+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1194</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. I-2169, points 34-37. NAÔMÉ Caroline. « The Case-Law of the Court of Justice and of the Court of First Instance of the European Communities on transparency: From Carvel to Hautala II (1995-2001) ». Dans DECKMYN Veerle (éd.). *Increasing Transparency in the European Union?* Maastricht : European Institute of Public Administration, 2002, pp. 147-198.

« tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre ». Le Conseil doit en définir « les principes généraux et les limites » (procédure de codécision) dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

*Janvier 1999.* — Dans une résolution (non législative), le Parlement européen (1) affirme que le renforcement de la transparence et de l'ouverture revêt une importance vitale pour la réalisation des objectifs de l'Union européenne et (2) demande l'élaboration d'un nouveau code régissant l'accès du public aux documents communautaires<sup>1195</sup>.

*Janvier 2000.* — La Commission, conformément aux dispositions de la procédure de codécision, présente une proposition de règlement relative à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission<sup>1196</sup>. Ce texte prévoit :

- un « droit général » d'accès dont bénéficieraient toutes les personnes physiques et morales de l'Union, sans avoir à justifier d'un quelconque intérêt,
- de nombreuses exceptions à ce droit.

*Août 2000.* — Le Conseil adopte unilatéralement le 14 août 2000 la « décision Solana » en vue d'exclure du droit d'accès les documents relatifs à la politique extérieure et de sécurité commune, aux questions de sécurité et de défense, et ceux concernant la gestion des crises militaires et non militaires. La décision provoque une vive réaction du Parlement et fait l'objet de deux recours (Pays-Bas, Parlement européen) devant la Cour de justice.

*Novembre 2000.* — Suivant les recommandations de sa commission des libertés et des droits des citoyens, le Parlement adopte en séance plénière de nombreux amendements modifiant la proposition de la Commission. Pour l'essentiel, ces rectificatifs visent :

- à permettre l'accès à *tous* les documents du Parlement, du Conseil et de la Commission,
- à rendre ce droit d'accès *universel*, puisque les personnes morales et physiques extérieures à l'Union pourraient en bénéficier,
- à réduire au minimum le nombre des exceptions à ce droit.

---

<sup>1195</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. *Rapport sur la transparence dans l'Union européenne*. Rapporteur : Maj-Lis LÖÖW. A4-0476/98, réf. PE 228.441/DEF, 08/12/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0476+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1196</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2000) 30 - COD (2000) 32. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 177E, 27/06/2000, pp. 70-73.



La Commission refuse ces amendements. Le Parlement adopte alors le rapport de codécision de Michael Cashman, mais décide de reporter le vote de la résolution législative, afin de permettre la poursuite de négociations interinstitutionnelles avant la clôture formelle de la première lecture.

*De janvier à avril 2001.* — Les négociations, en « trilogue informel », débutent le 24 janvier 2001 et aboutissent à un texte de compromis, approuvé le 25 avril 2001 par la commission des libertés du Parlement, le COREPER et la Commission :

- les personnes extérieures à l'Union bénéficieront de ce droit d'accès,
- les exceptions sont limitées et clairement définies,
- ce droit s'applique aux documents conservés non seulement par le Parlement, le Conseil et la Commission, mais également aux autres organes européens (notamment les agences).

*3 mai 2001.* — Le Parlement adopte en première lecture, par 388 voix contre 87 (et 12 abstentions), le rapport de Michael Cashman et donc les amendements modifiant la proposition de la Commission, conformément au compromis négocié par les trois institutions.

*14 mai 2001.* — Le Conseil approuve tous les amendements du Parlement et parvient à un accord politique sur le contenu du règlement, modifié en conséquence, en vue de son adoption formelle par le Conseil.

*28 mai 2001.* — La Commission accepte de reprendre tels quels, dans sa proposition modifiée, les amendements de compromis adoptés par le Parlement européen en première lecture.

*30 mai 2001.* — Le règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission est adopté.

## 1.2. LES DIFFICULTÉS À SURMONTER

Tout au long de ce processus, les discussions entre défenseurs et adversaires de la transparence achoppent sur les questions suivantes :

- l'instauration d'un droit d'accès aux documents aura-t-il pour conséquence de générer plus de travail ?
- quelles mesures adopter pour classifier et traiter les documents « sensibles » ?
- quels documents seront considérés comme des exceptions au droit d'accès ?
- quel degré de secret sera garanti pendant la phase préparatoire du processus décisionnel ?

- les « tiers » bénéficieront-ils d'un veto concernant l'accès à leurs documents ?
- quels seront les moyens concrètement mis en œuvre pour permettre l'accès du public aux documents officiels (registres) ?

## 2. COMMENT FAIRE ACCEPTER LE CONCEPT DE TRANSPARENCE ?

Lors du débat sur la transparence et sur l'instauration d'un droit d'accès aux documents communautaires, les partisans du *statu quo* et du maintien d'une certaine opacité se raccrochent à un seul argument, celui de l'efficacité du système communautaire : la transparence compliquerait le processus décisionnel et les négociations, nécessairement informelles, se dérouleraient de toutes façons secrètement et en coulisses. Une plus grande transparence conduirait également à plus de bureaucratie et plus de formalisme.

### 2.1. LA STRATÉGIE DU CAMP PRO-TRANSPARENCE

Les tenants de la transparence tentent de convaincre de la justesse de leurs vues et de leurs opinions, d'abord en exploitant largement la connotation positive, saine et déontologique de ce concept.

Ensuite, les pays nordiques mettent en avant les avantages des modèles suédois et scandinave en matière de transparence, en se fondant sur leur expérience et leur expertise en ce domaine – deux fois centenaires dans le cas particulier de la Suède. Le concept de transparence bénéficie également du prestige de nations reconnues pour leurs politiques avant-gardistes et progressistes dans le rapport particulier qu'elles instituent entre l'État et le citoyen.

De plus, les champions de la transparence rendent public le débat. Il ne s'agit pas seulement de faire de preuve de cohérence avec leurs revendications, mais également de pousser leurs adversaires dans leurs derniers retranchements et de les placer face à leurs contradictions : comment en effet concilier le *leitmotiv* d'une « Europe plus proche aux citoyens » et le rejet de processus décisionnels plus transparents ? Le débat se déroule donc en public, par médias interposés. Parmi les initiatives les plus marquantes de cette véritable stratégie de communication, citons :

- le choix du Médiateur de dialoguer avec Romano Prodi au travers des pages du *Wall Street Journal*,

- le débat organisé en avril 2000 par le journal allemand *Die Zeit* entre Tony Bunyan (*Statewatch*) et Mary E. Preston, chef d'unité au Secrétariat général de la Commission (une des principales rédactrices de la proposition de la Commission)<sup>1197</sup>.

En outre, les tenants de la transparence s'appuient sur toute une série de victoires :

- les interventions efficaces du Médiateur ;
- les décisions favorables de la Cour de justice ;
- l'insertion au Traité de l'article 255, et notamment du paragraphe 2 qui implique l'adoption, d'ici au 1<sup>er</sup> mai 2001, de dispositions d'application en matière d'accès aux documents ;
- la reprise *in extenso* de l'article 255 (§ 1) à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux, proclamée par les présidents des trois institutions le 7 décembre 2000 et qui synthétise les valeurs communes de l'Union européenne.

Les adeptes de la transparence se fondent également sur la nature fondamentale du droit d'accès aux documents, principe validé par un débat intellectuel et académique particulièrement nourri<sup>1198</sup> : « If the norm has the backing of scientists, who can frame an issue and argue for a certain solution in scientific terms, this is a powerful legitimizing mechanism »<sup>1199</sup>.

Enfin, les défenseurs de la transparence voient leur discours légitimé par plusieurs événements :

- la chute de la Commission Santer, où la question de la transparence politico-administrative se pose de façon aigüe,
- les élections européennes de juin 1999, qui sont marquées par de forts taux d'abstention (50,5% dans l'ensemble de l'UE, près de 70% au Royaume-Uni et aux Pays-Bas)<sup>1200</sup>.

---

<sup>1197</sup> Débat disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/debate.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1198</sup> CURTIN Deirdre. « Citizens' Fundamental Right of Access to Information: an Evolving Digital *Passepartout*? ». *Common Market Law Review*, vol. 37, n° 1, 2000, pp. 7-41. DYRBERG Peter. « Current Issues in the Debate on Public Access to Documents ». *European Law Review*, vol. 24, n° 2, avril 1999, pp. 157-170. O'NEILL Michael. « The Right of Access to Community-Held Documentation as a General Principle of EC law ». *European Public Law*, vol. 4, n° 3, 1998, pp. 403-432. VERHOEVEN Amaryllis. « The Right to Information: a Fundamental Right? ». Dans EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. *An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information, Maastricht, 29-30 May 2000*. Maastricht : EIPA, 2000, pp. 7-13. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf> (consulté le 30/10/2010). SÖDERMAN Jacob. « Transparency as a Fundamental Principle of the European Union ». Discours au Walter Hallstein Institute, Université Humboldt, Berlin, 19/06/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2001-06-19.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1199</sup> ELGSTRÖM Ole. « Consolidating 'Unobjectionable' Norms: negotiating Norm Spread in the EU ». Dans ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer (éd.). *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. Oxon, New York : Routledge, 2005 (Coll. « Routledge Advances in European Politics » ; 21), p. 31.

<sup>1200</sup> « Taux de participation aux élections européennes 1979-2009 ». Disponible sur le site du Parlement européen : [http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/fr/turnout\\_fr.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/fr/turnout_fr.html) (consulté le 30/10/2010).

## 2.2. LA TECHNIQUE DU « CADRAGE » : LIER LA TRANSPARENCE À D'AUTRES CONCEPTS POSITIFS

Partisans de la transparence et négociateurs suédois appliquent une technique que les politologues appellent « cadrage » (« framing ») : elle consiste à présenter un jugement de telle manière qu'il est susceptible de rencontrer ou de provoquer l'assentiment de l'auditoire. Le principe du cadrage implique d'insister sur les aspects positifs de ce jugement et de minimiser les aspects négatifs. Ainsi, les négociateurs suédois s'emploient à démontrer que leur *offentlighetsprincipen* confortera la légitimité du système communautaire : « Framing interests as European rather than national interests is, ..., an important element of successful framing »<sup>1201</sup>.

*Légitimité démocratique.* — La transparence est présentée par ses défenseurs comme une réponse au « déficit démocratique » de l'Union européenne, pour reprendre le slogan forgé par le politologue David Marquand dans les années 1970<sup>1202</sup>. La nature imprécise de ces deux concepts explique leur attrait auprès de groupes aussi divers<sup>1203</sup>. La transparence, devenue un cliché dans le discours politique des années 1990-2000<sup>1204</sup>, paraît d'autant plus légitime qu'elle est liée au principe démocratique, mais également aux concepts d'efficacité et de lisibilité : « Influential norms become associated with other positive values »<sup>1205</sup>.

Le lien *transparence-légitimité démocratique* est donc acquis. Ainsi, quelques mois après la signature du Traité de Nice, le Conseil européen adopte, le 15 décembre 2001, la « Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne » qui affirme que « La première question à se poser est de savoir comment nous pouvons augmenter la légitimité démocratique et la transparence des institutions actuelles »<sup>1206</sup>. De même, le *Dictionnaire officiel de la Convention*, instaurée lors du Conseil européen de Laeken, associe directement « manque de transparence » et déficit démocratique : « Le manque de transparence est souvent évoqué pour traduire un sentiment d'institutions européennes lointaines et de procédures de décision difficiles à comprendre pour le citoyen européen ».

---

<sup>1201</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), p. 132. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1202</sup> MARQUAND David. *Parliament for Europe*. London : Jonathan Cape, 1979, p. 65. MENY Yves. « De La Democratie En Europe: Old Concepts and New Challenges ». *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 1, 2003, p. 8. CHALMERS Damian *et al.* *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 64.

<sup>1203</sup> MENY Yves. « Making Sense of the EU: The Achievements of the Convention ». *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 4, octobre 2003, p. 58.

<sup>1204</sup> Voir à titre d'exemple le document « Capacité d'agir. Démocratie et transparence : l'Union européenne sur la voie d'une Europe unie. Propositions et objectifs pour la Conférence intergouvernementale de 1996 », adopté lors du XI<sup>ème</sup> congrès du PPE, Madrid, 06-07/11/1995.

<sup>1205</sup> ELGSTRÖM Ole. « Consolidating 'Unobjectionable' Norms: negotiating Norm Spread in the EU ». Dans ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer (éd.). *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. London : Routledge, 2005 (Coll. « Routledge Advances in European Politics »; 21), p. 32.

<sup>1206</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN. Conclusions de la présidence (Laeken, 14-15 décembre 2001). Annexe I : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne. *Bulletin de l'Union européenne*, 2001, n° 12, pp. 31-38. Disponible à l'adresse: <http://europa.eu/archives/bulletin/fr/200112/i1027.htm> (consulté le 30/10/2010).

*Efficacité.* — L'assimilation de la transparence et de l'efficacité prive les partisans d'une certaine opacité de leur seul argument. D'autant que le naufrage de la Commission Santer fournit alors la preuve de la contre-productivité de la règle du secret. Ce que le Médiateur européen rappelle au président de la Commission, Romano Prodi, en ces termes : « Former Research Commissioner Edith Cresson once defended such a system by saying that it makes public administration more effective. That argument looks especially rich in light of the shenanigans that went on during her tenure on the Commission »<sup>1207</sup>.

Ainsi, au-delà de son essence démocratique, la transparence trouve une justification supplémentaire dans les impératifs de « bonne gestion » dans un nouveau contexte caractérisé par le renforcement du contrôle social : l'imputabilité (*accountability*) – la nécessité de rendre des comptes – apparaît alors comme un élément-clé de la bonne gouvernance<sup>1208</sup>. Göran Persson, le Premier ministre de Suède, relie transparence et responsabilité dans le programme d'activité de la présidence suédoise qu'il délivre au Parlement européen : « dans une Union qui place les citoyens au premier plan, le débat politique doit se dérouler dans la transparence, les documents doivent être accessibles, les processus de décision aisément traçables, et il doit être possible de placer devant leurs responsabilités ceux qui ont pris les décisions ».<sup>1209</sup>

La position des adversaires de la transparence devient intenable, et Romano Prodi répond à Göran Persson : « La participation des citoyens tant aux grandes décisions qu'à la vie de tous les jours de l'Europe et de ses institutions est une priorité pour la Commission. J'apporte par conséquent mon plein soutien aux efforts entrepris par la présidence pour promouvoir l'ouverture et la transparence ».

Le lien *transparence-efficacité* apparaît en creux dans la déclaration de Laeken qui affirme : « [les citoyens] demandent aux institutions européennes moins de lourdeur et de rigidité et surtout plus d'efficacité et de transparence »<sup>1210</sup>.

---

<sup>1207</sup> SÖDERMAN Jacob. « The EU's Transparent Bid for Opacity : The Prodi Commission's recommendation on transparency make the Santer Commission look good ». *Wall Street Journal Europe*, 24/02/2000, p. 9.

<sup>1208</sup> DERCKS Lisa. « The European Commission's Business Ethics: a Critique of Proposed Reforms ». *Business Ethics: A European Review*, vol. 10, n° 4, octobre 2001, pp. 346-359. FLORINI Ann. « Business and Global Governance: The Growing Role of Corporate Codes of Conduct ». *Brookings Review*, vol. 21, printemps 2003, pp. 4-8. GARSTEN Christina, LINDH DE MONTOYA Monica (éd.). *Transparency in a New Global Order: Unveiling Organizational Visions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008. FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : Déclaration de principes*. Adopté par le Comité intérimaire le 26 septembre 1999. FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. *Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, février 2001. Disponibles sur le site : <http://www.imf.org> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1209</sup> « Programme d'activité de la présidence suédoise ». Dans PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du 17 janvier 2001 (Strasbourg). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010117+ITEM-006+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1210</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN. Conclusions de la présidence (Laeken, 14-15 décembre 2001). Annexe I : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne. *Bulletin de l'Union européenne*, 2001, n° 12, pp. 31-38. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/archives/bulletin/fr/200112/i1027.htm> (consulté le 30/10/2010). PEERS Steve. « From Maastricht to Laeken: the Political Agenda of Openness and Transparency ». Dans

*Lisibilité.* — Le lien *transparence-lisibilité* apparaît également dans le *Dictionnaire officiel de la Convention*, sous l'entrée « transparence » : « *La notion de transparence est souvent citée dans le langage des institutions où elle désigne la clarté du fonctionnement des institutions communautaires. Elle est liée aux demandes variées concernant un accès plus large du citoyen à l'information et aux documents de l'Union ainsi qu'une meilleure lisibilité des textes (simplification des Traités, consolidation et meilleure qualité rédactionnelle des textes législatifs)* »<sup>1211</sup>.

*Subsidiarité.* — Le lien *transparence-subsidiarité* se noue dans l'Europe post-Maastricht : le caractère démocratique est alors présenté comme se fondant sur des institutions opérant en conformité avec le principe de proportionnalité. Lors d'une rencontre avec les présidents des régions de l'Europe<sup>1212</sup>, le président de la Commission, Romano Prodi, parle de « démocratie de proximité » (« *grassroots democracy* ») : il suggère ainsi que les institutions communautaires devraient fonctionner et communiquer avec le citoyen en respectant « cinq principes : ouverture, participation, responsabilité, efficacité, cohérence »<sup>1213</sup>. Ces principes sont censés permettre de « mieux appliquer les principes fondamentaux de subsidiarité et de proportionnalité qui sont à la base de nos Traités ».

Romano Prodi précise les objectifs de la « démocratie de proximité » : « *nous visons les objectifs suivants : plus grande transparence des pratiques politiques quotidiennes de l'Union et participation accrue de la société civile organisée et des représentants des communes, des villes et des régions ; amélioration de la qualité, de l'efficacité et de la simplicité des actes normatifs, meilleure application des règles de l'Union tant par les voies administratives et juridictionnelles nationales que par la création contrôlée d'agences européennes de réglementation ; recentrage des institutions sur leurs fonctions fondamentales ; [...]. L'Union européenne a beaucoup à apprendre de la « démocratie de proximité » pour améliorer la communication et la pratique politique* ».

---

DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (éd.). *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1998, pp. 7-32.

<sup>1211</sup> *Mots-clés de la Convention européenne*. Disponible sur le site de la Convention : <http://european-convention.eu.int/glossary.asp?lang=FR&Content=T> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1212</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. PRODI Romano Président de la Commission « *Le rôle des régions dans le processus de construction de la nouvelle Europe : gouvernance et convention* ». Rencontre avec les Présidents des régions d'Europe, Bellagio, 15/07/2002. Communiqué de presse, Réf. SPEECH/02/344, 16/07/2002. Disponible à l'adresse :

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/344&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1213</sup> Romano Prodi se réfère à : COMMISSION EUROPÉENNE. *Gouvernance européenne : un livre blanc*. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 25/07/2001, COM(2001)428 final, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 287, 12/10/2001.

### 2.3. LA SUÈDE : UN FORMIDABLE « ÉMETTEUR »

Dans un cadrage, le choix de « l'émetteur » est déterminant : sa légitimité propre rejaillit sur son message<sup>1214</sup>. Sur ce point, la Suède peut se prévaloir (1) d'une administration efficace et transparente et (2) d'un régime d'accès aux documents éprouvé.

De plus, pendant la période qui précède sa présidence, la Suède se construit une image d'interlocuteur impartial, qui veut « travailler dans l'intérêt de l'Union tout entière, œuvrer en faveur de la transparence et de la continuité » (discours de Göran Persson devant le Parlement européen)<sup>1215</sup>. Cette représentation – qui relève d'une tradition bien établie – cadre parfaitement avec l'intérêt communautaire : « playing the role of an honest broker fitted well with the Swedish self-image, and perceived history, of being a first-class, skilful international mediator. Swedish identity in this case tallied with its Presidency role expectations »<sup>1216</sup>.

Ainsi, elle se garde de s'aventurer, comme les Pays-Bas, dans des recours juridiques dirigés contre le Conseil. Une source suédoise affirme, concernant Helena Jäderblom, représentante du ministère de la Justice de son pays et, par conséquent, présidente du groupe de travail *ad hoc* du COREPER : « it was important to create an illusion of Helena Jäderblom as being totally impartial »<sup>1217</sup>.

### 2.4. DONNER LE « BON EXEMPLE »

Les partisans de la transparence font le lien entre la théorie et la pratique en donnant le « bon exemple » (« influence by example ») :

- D'abord, le Médiateur européen donne accès à ces propres documents.
- Ensuite, la Finlande, lors de sa présidence, diffuse sur Internet son calendrier et certains documents<sup>1218</sup>.

---

<sup>1214</sup> VEYRAT-MASSON Isabelle. « Les recherches sur les campagnes électorales à la télévision ». *Le Temps des Médias*, n° 7, vol. 2, automne 2006, p. 296. Disponible à l'adresse : <http://www.histoiredesmedias.com/Les-recherches-sur-les-campagnes.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1215</sup> « Programme d'activité de la présidence suédoise ». Dans PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du 17 janvier 2001 (Strasbourg). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010117+ITEM-006+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1216</sup> BJURULF Bo. « The Swedish Presidency of 2001: A Reflection of Swedish Identity ». Dans ELGSTRÖM Ole (éd.). *European Union Council Presidencies: a Comparative Perspective*. London : Routledge, 2003, p. 151.

<sup>1217</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), p. 134. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1218</sup> BENGTSOON Rikard, ELGSTRÖM Ole, TALLBERG Jonas. « Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries ». *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, n° 3, 2004, pp. 317-319. Disponible à l'adresse : [http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/bengtsson\\_elgstrom\\_tallberg\\_scps\\_2004.pdf](http://www.statsvet.su.se/publikationer/tallberg/bengtsson_elgstrom_tallberg_scps_2004.pdf) (consulté le 30/10/2010).

- Enfin, la Suède affiche sa volonté de surpasser la Finlande : « The order went out to all the Swedish chairpersons that this was going to be the most transparent presidency ever »<sup>1219</sup>.

Les initiatives suédoises en matière de transparence suscitent un certain intérêt médiatique. Ainsi, selon le quotidien *La Voix du Luxembourg* : « La Suède s'est également engagée à diffuser une masse « sans précédent » d'informations sur les prochains travaux du Conseil, lors du sommet européen de Stockholm. Le royaume est en outre le premier pays de l'Union européenne à avoir publié le coût de l'organisation de sa présidence (835 millions de couronnes, environ 94 millions d'euros). Déjà en décembre, au sommet de Nice, elle avait largement promu la transparence, distribuant notamment à la presse les numéros de téléphone portable des haut-fonctionnaires européens. L'initiative avait fait tiquer les eurocrates »<sup>1220</sup>.

### 3. DANS L'ATTENTE DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La période de négociations de l'acte législatif sur le droit d'accès aux documents débute officiellement en janvier 2000 (avec la proposition de la Commission) et s'achève avec l'adoption du règlement n° 1049/2001, le 30 mai 2001. Le temps fort de cette période est le premier semestre 2001, durant lequel la présidence suédoise place la transparence parmi les priorités de son ordre du jour : on se souviendra que le Premier ministre Göran Persson, lorsqu'il présente le programme de cette présidence au Parlement européen en janvier 2001, s'attarde particulièrement sur la question de l'ouverture<sup>1221</sup>.

Cependant, le débat sur le futur règlement n° 1049/2001 commence dès la signature du Traité d'Amsterdam, c'est-à-dire bien avant la soumission de la proposition de la Commission. Par exemple, les secrétaires généraux des trois principales institutions organisent des rencontres consacrées à ce futur texte : ils constituent un groupe de travail interinstitutionnel, dirigé par la Commission, lequel est chargé de préparer une étude préliminaire<sup>1222</sup>.

---

<sup>1219</sup> BJURULF Bo. « The Swedish Presidency of 2001: A Reflection of Swedish Identity ». Dans ELGSTRÖM Ole (éd.). *European Union Council Presidencies: a Comparative Perspective*. London : Routledge, 2003, p. 147.

<sup>1220</sup> [SANS AUTEUR.] « Le difficile combat pour la transparence », *La Voix du Luxembourg*, 21/03/2001, p. 1.

<sup>1221</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. PRÉSIDENTE SUÉDOISE. *Programme (01/01/2001-30/06/2001)*. [s. l., s. d.] Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20010123/fr.pdf> (consulté le 30/10/2010). TALLBERG Jonas. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006 (Coll. « Themes in European Governance »), p. 152.

<sup>1222</sup> Réponse de Mario Monti à Heidi Hautala. *Règlement sur la transparence*. Question Orale (H-0006/98) pour l'heure des questions de la période de session de février 1998. *Débats du Parlement européen* (éd. française), n° 514, p. 93. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/qe/question225\\_98.htm](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/qe/question225_98.htm) (consulté le 30/10/2010).



### 3.1. MISE EN PLACE D'UN « RÉSEAU » POUR LA TRANSPARENCE ET CRÉATION D'UN ESPACE POUR LE DÉBAT

Avec l'affaire *Carvel* (début 1994) se constitue une sorte de réseau en faveur de la transparence et plus particulièrement en faveur de l'accès aux documents : « *the civil society network of lawyers, journalists and academics had been working together for many years. The network came together during the John Carvel (Guardian) court case early in 1994 and kept in regular touch thereafter, exchanging documents and views, speaking at conferences and making interventions* »<sup>1223</sup>.

Depuis cette affaire, certains membres de ce réseau développent une véritable expertise en matière d'accès aux documents communautaires, expertise qui leur sert ensuite à défendre des intérêts institutionnels (le Parlement, le Médiateur), nationaux (les représentants des Pays-Bas, de la Finlande, et surtout de la Suède qui participent à tous les ateliers et séminaires consacrés à la transparence dans les années 1990), sociopolitiques (activistes et défenseurs des droits de l'homme), professionnels (journalistes), voire personnels. Certains intervenants défendent d'ailleurs plusieurs intérêts différents : ainsi, Heidi Hautala représente à la fois des intérêts institutionnels (le Parlement), politiques (les Verts) et nationaux (la Finlande). Même si leurs mobiles sont très différents, tous promeuvent une transparence accrue du système politico-administratif de l'Union européenne. La plupart d'entre eux sont avocats ou journalistes et leur moyenne d'âge est d'une quarantaine d'années.

L'objectif de ce « mouvement » est de faire de la transparence une « norme irréfutable » (« unobjectable norm »), schéma classique de légitimation que l'on pourrait décrire ainsi : « *In the early stages of norm diffusion processes, norm entrepreneurs (i.e. agents who have strong notions of desirable behaviour and actively promote this moral prescriptive) are generally deemed to be crucial. In the first stage, norm emergence, moral entrepreneurs call attention to their preferred norm. They normally have to fight competing norms "in a highly contested normative space". [...] If and when a certain contested norm "wins" such debates – and this might be a long or a short process – it has a chance to spread further and become "unobjectable"* »<sup>1224</sup>.

Les partisans de la transparence usent des instruments suivants, parfois de façon simultanée :

- les recours juridictionnels (Cour de justice, Médiateur européen),
- la presse et Internet,

---

<sup>1223</sup> BUNYAN Tony. *Case Study: Secrecy and Openness in the European Union: the Ongoing Struggle for Freedom of Information*. Chapter 5: « The Amsterdam Treaty and the Run-up to the Regulation ». Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/ch5.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1224</sup> ELGSTRÖM Ole. « Consolidating 'Unobjectionable' Norms: negotiating Norm Spread in the EU ». Dans ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer (éd.). *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. Oxon, New York : Routledge, 2005 (Coll. « Routledge Advances in European Politics » ; 21), p. 31.

- les publications et séminaires, surtout de nature juridique.

### 3.1.1. QUELQUES RENCONTRES IMPORTANTES

Parmi les rencontres marquantes de la période qui précède l'adoption du règlement n° 1049/2001, citons le XVIII<sup>ème</sup> congrès de la Fédération internationale pour le droit européen (FIDE, Stockholm, du 3 au 6 juin 1998) dont Jacob Söderman est le rapporteur général. MM. Harden et Dyrberg participent également à ce symposium, dont certaines séances de travail sont présidées par Elisabeth Palm, présidente de la Cour d'appel administrative de Göteborg, et par Hans Ragnemalm, juge à la Cour de justice des communautés européennes.

Quelques jours plus tard, la commission institutionnelle du Parlement consacre une audition publique à la transparence, le 25 juin 1998, à Bruxelles (rapporteur : Maj-Lis Lööv)<sup>1225</sup>. Les orateurs sont Jacob Söderman, Hans Brunmayr du Conseil<sup>1226</sup>, Deirdre Curtin, professeur à l'université d'Utrecht, et Kristina Rennerstedt, secrétaire d'État du ministère suédois de la Justice.

Le 26 avril 1999, une nouvelle conférence, intitulée « Opening doors for democracy in Europe », se tient dans les locaux bruxellois du Parlement européen<sup>1227</sup>. Consacré à la transparence et à l'accès aux documents, ce colloque est conjointement organisé par *Statewatch*, la Fédération européenne des journalistes (FEJ) et le Parti des socialistes européens (PSE), le Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR) et les « Verts » du Parlement européen. Les invitations sont signées par Aidan White (secrétaire général de la FIDE), Tony Bunyan (*Statewatch*), et trois députées européennes que nous avons déjà évoquées : Maj-Lis Lööv (PSE)<sup>1228</sup>, Astrid Thors (ELDR)<sup>1229</sup> et Heidi Hautala (Verts).

C'est Jacob Söderman qui prononce le discours liminaire (« Keynote address » : « Openness means accountable governance »). Deirdre Curtin est l'un des orateurs (« A draft regulation of the European Parliament and the Council on the general principles and limits of the right of access of the citizen to documents of the European Parliament, the Council and the Commission »), de même que Maurice Frankel (*Campaign for Freedom of Information*) et que

---

<sup>1225</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 1998*. Strasbourg, 1999, p. 279 (publié sur *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 300, 18/10/1999, pp. 1-166). Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1226</sup> Hans Brunmayr, Directeur général adjoint au Conseil, est un ancien diplomate autrichien (Chef adjoint de la Mission de l'Autriche auprès de l'Union européenne, 1990-1995) et Directeur général et conseiller spécial de la DG Communication du Parlement européen. Voir MANGENOT Michel. « Des eurocrates si proches des élites étatiques : l'encadrement du Secrétariat général du Conseil (1958-2002) ». *Regards sociologiques*, n°27-28, 2004, p. 42. Disponible à l'adresse : <http://www.regards-sociologiques.com/wp-content/uploads/2008/08/3-rs-27-28-des-eurocrates-si-proches-des-elites-etatiques.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1227</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 1999*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000, p. 272 (publié sur *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 260 du 11/09/2000, pp. 1-176). Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1228</sup> Maj-Lis Lööv : ministre suédoise de l'immigration, 1989-1991.

<sup>1229</sup> Astrid Thors : représentante des svécophones de Finlande.

Heidi Hautala, Tony Bunyan, Steve Peers (*Statewatch*), Achim Berge (Humanistische Union) et Alf Lindberg (FEJ). Il convient de rappeler que certains de ces intervenants ont déjà demandé à accéder à des documents communautaires et ont même introduit des recours auprès de la Cour de justice (Heidi Hautala, Achim Berge) ou du Médiateur (Tony Bunyan, Steve Peers).

Il convient de signaler la présence de Hans Brunmayr, Directeur général adjoint au Conseil, et de Mary E. Preston du Secrétariat général de la Commission : l'un et l'autre dirigent les services en charge de l'application du Code de conduite et Mary E. Preston participera à la rédaction de la proposition de la Commission (janvier 2000). Leur participation à la conférence du 26 avril 1999 est la preuve de l'implication de tous les acteurs-clés dans le débat sur l'accès aux documents, et ce bien avant les pourparlers officiels.

À ces rencontres publiques et plutôt formelles s'ajoutent de nombreux contacts informels.

### 3.1.2. LA « COALITION » POUR LA TRANSPARENCE

Il convient de présenter les membres de cette coalition informelle, qui rassemble des acteurs très divers mais liés par des intérêts convergents.

#### 3.1.2.1. *Statewatch*, Tony Bunyan et Steve Peers

*Statewatch* constitue la principale référence des promoteurs du droit d'accès aux documents des institutions européennes.

Tony Bunyan, rédacteur en chef du bulletin *Statewatch*, s'est déjà illustré en mettant à l'épreuve le Code de conduite. À cet égard, le premier rapport du Secrétariat général du Conseil sur l'application de ce code témoigne de l'activisme de Tony Bunyan<sup>1230</sup> : « during the period in question a single applicant submitted 14 requests involving more than 150 documents, i.e. more than one third of all the documents requested by all the applicants ». En 1996, Tony Bunyan introduit six plaintes auprès du Médiateur qui lui donne systématiquement raison<sup>1231</sup>.

---

<sup>1230</sup> Souligné dans le document original : COUNCIL. SECRETARY-GENERAL. Report on the implementation of the Council decision on public access to Council documents. [Bruxelles], juillet 1996, p. 4. Disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/register7.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1231</sup> Les plaintes 1053, 1054, 1056 et 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH sont introduites le 22/11/1996 et sont clôturées avec les décisions respectives du Médiateur le 28/07/98, 14/11/1997, 30/06/1998 et 30/07/98. Concernant la plainte 1055/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH contre le Conseil, le médiateur prépare le 08/10/1998 un projet de recommandation adressé au Conseil. Une sixième plainte 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH est formulée le 05/12/1996 (et clôturée par une décision du 23 /11/1998). Les décisions sont disponibles sur le site du Médiateur européen : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/> (consulté le 30/10/2010). MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 1997*. Strasbourg, 20/04/1998, pp. 188-190 (publié sur *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 380 du 07/12/1998, pp. 1-162). MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 1998*. Strasbourg, 1999, pp. 42-46, 171-187 et 263-267 (publié sur *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 300, 18/10/1999, pp. 1-166). Disponibles à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (consulté le 30/10/2010). BUNYAN Tony. « Chapter 3: The Decision tested: the Statewatch cases ». Dans *Secrecy and openness in the European Union: the ongoing struggle for freedom of information*. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/ch3.htm> (consulté le 30/10/2010).

Steve Peers, professeur de droit à l'université d'Essex, est également membre de *Statewatch*, ce qui lui vaut d'être cité, avec Tony Bunyan, dans le deuxième rapport du Conseil sur l'application du Code de conduite : « the figures show that, over the period 1996-1997, two applicants alone accounted for 58% of the documents applied for. As a result of their 62 and 55 initial applications and their subsequent 17 and 20 confirmatory applications, those two applicants each obtained over 700 documents from the Council »<sup>1232</sup>.

De 2001 à 2004, Tony Bunyan apparaîtra dans un classement du magazine *European Voice* (du groupe de presse *The Economist*) comme étant l'une des cinquante personnalités les plus influentes au sein de l'Union européenne<sup>1233</sup>. Tony Bunyan saura établir et entretenir des liens avec des représentants des médias et de la « société civile », des parlementaires européens (Heidi Hautala, Glyn Ford) et les gouvernements défendant une transparence accrue, en premier lieu celui de la Suède.

Le site Internet de *Statewatch* diffuse, sur l'une de ses pages intitulée « Secret Europe », des analyses engagées, un tableau synthétisant la jurisprudence afférente mais également des copies des documents dont Tony Bunyan a obtenu l'accès suite à ses recours ou à des « fuites » – comme, par exemple, les documents de travail préparés par le Conseil dans le cadre de négociations interinstitutionnelles.

### **3.1.2.2. Deirdre Curtin et Onno Brouwer : un engagement constant**

La contribution de Deirdre Curtin et Onno Brouwer à la promotion du droit d'accès aux documents communautaires est considérable : ce couple de juristes est à l'origine de plusieurs affaires ayant un caractère que l'on pourrait qualifier de « politique » et qui l'a opposé à plusieurs États membres.

*Onno Brouwer.* — Onno Brouwer est avocat aux barreaux d'Amsterdam et de Bruxelles. Il est associé au sein du cabinet d'avocats Freshfields Bruckaus Deringer (Bruxelles) et président de la délégation permanente du Conseil des barreaux de la Communauté européenne (CCBE) auprès de la Cour de justice et du TPI. De 1985 à 1989, il travaille comme secrétaire juridique au sein du cabinet du juge néerlandais de la Cour de justice. Si la concurrence est son principal centre d'intérêt, Onno Brouwer intervient, en tant qu'avocat des demandeurs, dans les affaires les plus marquantes concernant l'accès du public aux documents des institutions européennes, à savoir :

- T-194/94 et T-19/96 : *John Carvel & Gardian Newspapers Ltd/Conseil*,

---

<sup>1232</sup> COUNCIL, SECRETARY-GENERAL. Second report drawn up by the Secretary-general of the Council on the implementation of the Council decision on public access to Council documents (1996-1997). [Bruxelles], juin 1998, p. 5. Disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/register6.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1233</sup> *The EVawards Europeans of the year*. Les pages concernant les années 2001-2008 sont disponibles sur le site : <http://www.EV50.com> (consulté le 30/10/2010).

- T-174/95 : *Svenska Journalistförbundet/Conseil*,
- T-14/98 et C-353/99 P : *Heidi Hautala/Conseil*,
- T-188/98 et T-211/00 : *Aldo Kuijjer/Conseil*,
- T-84/03 et C-52/05 P : *Maurizio Turco/Conseil*.

Onno Brouwer sélectionne avec soin les affaires auxquelles il participe : on verra ici, outre la démonstration de ses capacités professionnelles, une volonté affichée d'influencer l'évolution du droit en matière d'accès aux documentaires communautaires. Lors d'une rencontre internationale, Onno Brouwer insiste sur le devoir de tout avocat de choisir ses affaires<sup>1234</sup> : « Mr Brouwer underlined the responsibility of a practitioner like himself in deciding which cases ought to be settled by the Court, since "bad cases make bad law" ».

*Deirdre Curtin*. — Deirdre Curtin est quant à elle référendaire au cabinet du juge irlandais de la Cour de justice, de 1985 à 1991. En 1992, elle est nommée professeur en droit des organisations internationales et directrice de l'Europa Institute de l'université d'Utrecht (Pays-Bas). Elle assiste Onno Brouwer dans les affaires *John Carvel & Gardian Newspapers Ltd/Conseil* (T-194/94 et T-19/96), *Svenska Journalistförbundet/Conseil* et *Aldo Kuijjer/Conseil* (T-188/98). À partir de 2003, elle intègre la School of Governance d'Utrecht où elle est professeur et spécialiste en gouvernance européenne et internationale.

Deirdre Curtin se fait connaître par sa vision critique des structures supranationales de l'Union européenne, notamment dans son article « The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces »<sup>1235</sup>. Elle y affirme que la « fragmentation » et la diffusion du pouvoir sont un signe de « régression démocratique ». Elle pose le problème de la responsabilité dans un contexte institutionnel encombré<sup>1236</sup>. Elle s'interroge sur la possibilité de l'engagement et de la participation du citoyen dans un ensemble politique complexe et dépourvu de régime représentatif.

Selon Deirdre Curtin, l'intégration européenne conduit inmanquablement à un déficit démocratique accru et à l'affaiblissement de la souveraineté des États. Seule l'apparition d'une « société civile » européenne permettrait de fonder une démocratie « post-nationale », qui

---

<sup>1234</sup> HAUTALA Heidi. « Chairperson's Report from the Seminar (*Panel discussion on the reform of regulation 1049/2001 on public access to documents*) ». Dans PERMANENT REPRESENTATION OF FINLAND (éd.). *From Secrecy to Openness – and back ?* Brussels, 11/12/2008. Disponible sur: <http://www.om.fi/en/Etusivu/Ministerio/OikeusasiatEUssa/Seminaronaccesstodocuments/Contributionsoftheseminar> (consulté le 30/10/2010). Contributions disponibles sur ce même site.

<sup>1235</sup> CURTIN Deirdre. « The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces ». *Common Market Law Review*, vol. 30, n° 1, 1993, pp. 17-69.

<sup>1236</sup> Remarque de Max Weber en 1917 dans *Government and Parliament in an Age of Reconstruction*.

dépasserait le concept d'« État-nation »<sup>1237</sup>. Elle se réfère expressément aux concepts d'« espace public » et d'« Öffentlichkeit », tels qu'ils furent théorisés par Jürgen Habermas<sup>1238</sup>. Examiné dans une telle optique, le droit à l'information apparaît comme une condition *sine qua non* de la démocratie : « The reason why information should be open and accessible in any democracy worthy of its name is to enable political participation by citizens »<sup>1239</sup>. Deirdre Curtin ajoute encore : « Freedom of information, “the great school of political education”, is a central freedom with the democratic model of government. The major justification for granting freedom of information a special status is precisely its role in linking citizen to representative and ensuring accountability of administration, government and legislature »<sup>1240</sup>.

Deirdre Curtin est considérée comme une experte en matière de droit d'accès aux documents officiels. En juillet 1999, alors même que la Commission n'a pas encore établi de proposition de règlement, elle rédige, avec Herman Meijers, un projet de proposition sur le droit d'accès aux documents des trois principales institutions européennes, accompagné d'un rapport explicatif détaillé<sup>1241</sup>. Cette proposition, dont l'objectif est d'influencer la proposition de la Commission encore en gestation, est publiée dans le cadre des travaux du Standing Committee of Experts in International Migration Refugee and Criminal Law (dit « Meijers Committee »).

Cette expertise lui vaut d'être invitée en juillet 2000, par la commission des libertés et des droits des citoyens du Parlement européen, à se prononcer sur la proposition de règlement de la Commission<sup>1242</sup>. En tant que consultante juridique du Parlement néerlandais, elle influence également certaines positions des Pays-Bas concernant le droit d'accès aux documents officiels.

Deirdre Curtin est une figure singulière, dont l'influence se fonde tant sur ses travaux scientifiques (publications, conférences) que sur son activisme.

---

<sup>1237</sup> CURTIN Deirdre. *Postnational Democracy: the European Union in Search of a Political Philosophy*. The Hague; London : Kluwer Law International, 1997. CURTIN Deirdre. « Transparency and Political Participation in EU Governance ». *Cultural Values*, octobre 1999, pp. 445-472. CURTIN Deirdre. « “Civil Society” and the European Union: Opening Spaces for Deliberative Democracy? » *In Collected Courses the Academy of European Law European Community Law*, vol. VII, livre 1, The Hague : Kluwer Law International, 1999, pp. 185-280.

<sup>1238</sup> CURTIN Deirdre. *Through the Looking Glass: The Myths of Transparency in the European Union*. Disponible à l'adresse : [http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2004\\_DELI\\_Lecture.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2004_DELI_Lecture.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1239</sup> CURTIN Deirdre. « Democracy, Transparency and Political Participation : Some Progress Post-Amsterdam ». Dans DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (éd.). *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1998, p. 110.

<sup>1240</sup> CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « Access to European Union Information: an Element of Citizenship and a Neglected Constitutional Right ». Dans NEUWAHL Navette A., ROSAS Allan (éd.). *The European Union and Human Rights*. The Hague : Martinus Nijhoff, 1995, p. 77.

<sup>1241</sup> STANDING COMMITTEE OF EXPERTS IN INTERNATIONAL MIGRATION REFUGEE AND CRIMINAL LAW. *Draft Regulation of the European Parliament and Council Regulation laying down the general principles and the limits of the citizen's right of access to documents of the European Parliament the Council and the Commission and its explanatory memorandum drafted by Professor Deirdre Curtin and Professor Herman Meijers for the Standing Committee of Experts in international migration refugee and criminal law*. Utrecht : juillet 1999.

<sup>1242</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. *Procès-verbal de la réunion des mercredi 12 et jeudi 13 juillet 2000 (Bruxelles)*. Réf. PE/IV/PV/00-73, PV/419260FR.doc, PE 285.963, p. 1. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20000919/419260\\_fr.doc](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20000919/419260_fr.doc) (consulté le 30/10/2010).

### 3.1.2.3. Le Médiateur européen : défendre ses prérogatives et celles du citoyen

Les premiers efforts de Jacob Söderman visent à « promouvoir » le Médiateur en tant qu'institution : cette stratégie de communication et de légitimation est grandement facilitée par son rôle de défenseur des prérogatives du citoyen. Jacob Söderman n'hésite pas à trancher en faveur des requérants certaines plaintes concernant des refus d'accès à des documents et s'illustre par des positions avant-gardistes et des propos osés : à titre d'exemples, rappelons ses propos à l'encontre de Romano Prodi dans les colonnes du *Wall Street Journal* (début 2000) et sa déclaration, dans le quotidien finlandais *Aamulehti* (12/08/00) présentant la nomination de Javier Solana en tant que Secrétaire général du Conseil comme une « grave erreur »<sup>1243</sup>.

Plusieurs collaborateurs du Médiateur, comme Peter Dyrberg et Ian Harden, défendent et précisent ses positions lors de symposiums et prennent soin de nouer des liens avec le milieu académique et les groupes de pression<sup>1244</sup>.

### 3.1.2.4. Bo Vesterdorf et Hans Ragnemalm : deux juges de la Cour de justice se prononcent sur la transparence

Deux juges de la Cour de justice se prononcent publiquement sur la question de la transparence : le danois Bo Vesterdorf, président du TPI de 1998 à 2007<sup>1245</sup>, et le premier juge suédois à la Cour de justice Hans Ragnemalm<sup>1246</sup>. Ils publient chacun un article en 1999, juste avant l'adoption de la nouvelle législation et alors que le débat sur l'accès aux documents atteint son point culminant.

Ces articles examinent le contenu et les implications juridiques de la transparence et plus précisément du principe d'accès à l'information en se fondant sur la jurisprudence de la Cour<sup>1247</sup>.

*Bo Vesterdorf.* — Bo Vesterdorf, dans un article au titre éloquent (« Transparency: not just a vogue word »), présente la transparence comme un élément relevant davantage du processus

---

<sup>1243</sup> ANDERSON Eric. « The EU's Dangerous New Security Policy ». *Trumpet*, novembre 2000. Disponible à l'adresse : <http://www.thetrumpet.com/index.php?q=370.0.27.0> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1244</sup> Voir les rapports annuels du Médiateur européen (1995-2009), disponibles à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/report/fr/default.htm> (consulté le 30/10/2010). Pour un CV succinct de Ian Harden, voir MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 2004*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 179. Disponible à l'adresse :

<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (consulté le 30/10/2010). HARDEN Ian. « The European Ombudsman's efforts to increase openness in the Union ». Dans DECKMYN Veerle (éd.). *Increasing Transparency in the European Union?* Maastricht : European Institute of Public Administration, 2002, pp.123-146. HARDEN Ian. « Citizenship and Information ». *European Public Law*, vol. 7, n° 2, juin 2001, pp. 165-193. HARDEN Ian. *Statement to Meeting of the Council of Europe Group of Specialists on Access to Official Information*. Strasbourg : Office of the European Ombudsman, 22/02/2000.

<sup>1245</sup> VESTERDORF Bo. « Transparency: not just a vogue word ». *Fordham International Law Journal*, n° 22, 1999, pp. 902-929.

<sup>1246</sup> RAGNEMALN Hans. « The Community Courts and Openness within the European Union ». Dans DASHWOOD Alan, WARD Angela (éd.). *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2. Cambridge: Centre for European Legal Studies, 1999, pp. 19-30.

<sup>1247</sup> CURTIN Deirdre, MEIJER Albert Jacob. « Does Transparency Strengthen Legitimacy? ». *Information Polity*, vol.11, n° 2, 2006, p. 113. Disponible à l'adresse : <http://iospress.metapress.com/content/82h676vh40n2mb47/fulltext.pdf> (consulté le 30/10/2010).

décisionnel que du fonctionnement législatif. La notion de transparence induit quatre principes essentiels : l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions, le droit du citoyen à être entendu et à accéder au dossier qui le concerne, ainsi que le droit général du public d'accès à l'information<sup>1248</sup>. Dans cette lecture « juridique » de la transparence, le droit général d'accès et de consultation des documents est rapproché de droits « procéduraux » bien établis (impliquant l'intérêt particulier du requérant à la communication des documents)<sup>1249</sup>.

Le président du TPI définit ainsi un lien qui sera repris quelques mois plus tard dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : l'article 42 sur le droit d'accès aux documents est en effet précédé par l'article 41 consacré au droit à « une bonne administration ». Cette dernière disposition établit notamment<sup>1250</sup> :

- le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;
- le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;
- l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

*Hans Ragnemalm.* — Hans Ragnemalm, dans une communication délivrée le 6 mars 1999, s'attarde sur la question de l'accès aux documents en tant que « principe général ». Il examine également la jurisprudence des tribunaux européens en la matière. Il s'interroge enfin sur l'impact du Traité d'Amsterdam ainsi que sur le droit dérivé qui en découlera<sup>1251</sup>.

Selon Hans Ragnemalm, le droit d'accès constitue un principe fondamental qui ne peut se réduire au droit d'une des parties de consulter et d'utiliser pour sa défense des documents la concernant : « Without a clear and wide-ranging rule granting the public access to documents held by public authorities, subject to strictly defined exceptions of confidentiality, it is not possible to establish effective control by citizens over their public authorities. Only an obligation to grant access to requested documents, subject to judicial review, gives an effective meaning to claims of transparency »<sup>1252</sup>.

---

<sup>1248</sup> VESTERDORF Bo. «Transparency - Not Just a Vogue Word». *Fordham International Law Journal*, mars 1999, pp. 902-929.

<sup>1249</sup> DE LEEUW Magdalena Elisabeth (Madeleine), PRECHAL Sacha. «Transparency: A General Principle of EU Law?». Dans BERNITZ Ulf *et al.* (éd.). *General Principles of EC Law in a Process of Development*. The Hague : Kluwer Law International, 2008, p. 209.

<sup>1250</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [version consolidée]. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 83 du 30/03/2010, art. 41 et 42, pp. 399-400.

<sup>1251</sup> RAGNEMALN Hans. « The Community Courts and Openness within the European Union », p. 25.

<sup>1252</sup> *Ibid.*, p. 20.



Hans Ragnemalm appréhende le concept de « document » dans son acception la plus large (« any record that can be read, listened to or understood in any way ») et souhaite que le droit d'accès s'applique tant aux documents envoyés que reçus.

Les exceptions seraient précisément décrites, les requérants n'auraient pas à justifier leurs demandes – celles-ci seraient traitées dans les plus brefs délais : le jour même ou dans la limite de quelques jours. Les autorités communautaires auraient obligation de tenir un registre. Des voies de recours judiciaires (« legal remedies ») seraient prévues. Concernant les principes qu'il énonce, l'auteur reconnaît<sup>1253</sup> : « It may come as no surprise that the principles presented have some similarities with the Swedish system ».

Dans sa communication du 6 mars 1999, Hans Ragnemalm ne cache pas ses doutes concernant l'attitude passée des institutions (prééminence du « principe de confidentialité ») et insiste sur le futur rôle des tribunaux communautaires en matière de droit d'accès aux documents<sup>1254</sup> : « In any event, it will be for the Community judges to accept full responsibility in interpreting and clarifying the content of such rules ».

### 3.1.2.5. Peter Dyrberg et Ulf Ölberg

Deux autres personnalités scandinaves se sont illustrées par les activités et par la publication d'articles remarquables : il s'agit du danois Peter Dyrberg<sup>1255</sup> et du suédois Ulf Ölberg<sup>1256</sup>. Leur carrière se caractérise par la volonté de « capitaliser » leur expérience en matière de droit d'accès aux documents.

*Peter Dyrberg.* — Peter Dyrberg travaille d'abord à la Cour de justice de 1991 à 1994. Il intègre le Parlement européen en 1994, où il officie en tant qu'assistant du juriste Gregorio Garzón Clariana. Il convient de rappeler que Gregorio Garzón Clariana intervient auprès de la Cour pour défendre les Pays-Bas (affaire C-58/94) et John Carvel (affaire T-194/94) ; il préside également le groupe de travail chargé d'élaborer les règles du Parlement sur l'accès du public à ses documents. Peter Dyrberg est ensuite juriste principal au bureau du Médiateur européen, de 1996 à 1999, puis chef du Service juridique de l'Association européenne de libre-échange

---

<sup>1253</sup> *Ibid.*

<sup>1254</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>1255</sup> DYRBERG Peter. « Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency? ». Dans ARNULL Anthony, WINCOTT Daniel (ed.). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2002 (Coll. « Oxford Studies in European Law »), pp. 81-96. DYRBERG Peter. « Current Issues in the Debate on Public Access to Documents ». *European Law Review*, vol. 24, n° 2, avril 1999, pp. 157-170. DYRBERG Peter. « El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias ». *Revista de Derecho comunitario europeo*, n° 2, juillet-décembre 1997, p. 410.

<sup>1256</sup> ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010). ÖBERG Ulf. « EU Citizens' Right to Know: The Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act ». Dans DASHWOOD Alan, WARD Angela (ed.). *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Cambridge : The Centre for European Legal Studies, 1999, vol. 2, p. 303-328.

(AELE), de 1999 à 2002, et de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI), de 2002 à 2005. En 2005, il intègre le bureau bruxellois d'un cabinet d'avocats norvégiens (Schjodt).

*Ulf Öberg.* — Ulf Öberg est d'abord conseiller juridique, spécialisé en droit européen, auprès du ministère suédois des Affaires étrangères. De 1995 à 2000, il occupe la fonction de référendaire à la Cour de justice, dans le cabinet du juge Hans Ragnemalm. Dans les articles qu'il publie à cette époque, Ulf Öberg affiche un certain scepticisme concernant le droit d'accès aux documents communautaires, et ce malgré les changements alors en cours. En 2000, il quitte la Cour de justice pour enseigner à l'université de Stockholm et préparer une thèse consacrée à « L'accès aux documents en droit communautaire »<sup>1257</sup>. Finalement, il crée en Suède un cabinet d'avocats (Advokatfirman Öberg & Associés AB), spécialisé en droit européen et en droit de la concurrence<sup>1258</sup>.

Concernant la « lecture juridique » du droit d'accès<sup>1259</sup>, il convient de signaler un article de doctrine, écrit par une personne travaillant encore au sein des instances communautaires : Kieran Bradley, référendaire de l'avocat général irlandais Fennelly (1995-2000) et membre du Service juridique du Parlement européen (1988-1995 et depuis 2000)<sup>1260</sup>.

### 3.1.2.6. Les parlementaires européens

Les parlementaires européens sont libres d'exprimer publiquement leur opinion. Concernant la question de la transparence, il convient de signaler l'activisme de la finlandaise Heidi Hautala et du danois Jens-Peter Bonde. Ce dernier lance sur Internet un appel intitulé « Open Forum on an Open Europe » et qui contient un projet de proposition sur la transparence. Cet appel constitue « un exemple exceptionnellement précoce de consultation par Internet »<sup>1261</sup>.

Forts de cette expérience, Jens-Peter Bonde et Hanja Maij-Weggen (soutenus notamment par les Libéraux, Cecilia Malmström – rapporteur de la commission des affaires étrangères pour le règlement n° 1049/2001, Lousewies van der Laan, Nicholas Clegg, Dirk Sterckx et Antonio Di Pietro) créent le site [www.OpenUpEurope.com](http://www.OpenUpEurope.com), sur lequel ils diffusent nombre de documents<sup>1262</sup>

---

<sup>1257</sup> ÖBERG Ulf. *L'accès aux documents en droit européen*. PhD project, Stockholm University, Faculty of Law. Dernière mise à jour : 08/08/2002. Disponible à l'adresse : <http://www.juridicum.su.se/user/ulob/acces.index.html> (consulté le 30/10/2010). MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 1997*. Strasbourg, 20/04/1998, p. 319 (publié sur *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 380 du 07/12/1998, pp. 1-162).

<sup>1258</sup> Site d'accueil : <http://www.obergassocies.eu> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1259</sup> CURTIN Deirdre. « European Legal Integration: Paradise Lost? ». Dans CURTIN Deirdre *et al. European integration and law : four contributions on the interplay between European integration and European and national law to celebrate the 25th anniversary of Maastricht University's Faculty of Law*. Antwerp ; Oxford : Intersentia, 2006, pp. 38-39. Disponible à l'adresse : [http://www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Documents/DCurtin\\_european%20legal%20integration.pdf](http://www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Documents/DCurtin_european%20legal%20integration.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1260</sup> BRADLEY Kieran St. C. « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? ». *Cahiers de droit européen*, vol. 35, n° 3-4, 1999, pp. 283-362.

<sup>1261</sup> JACOBS Francis B. « Institutional Dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001, p. 4. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1262</sup> *Ibid.*, pp. 5 et 12.

– parmi lesquels les documents préparatoires des réunions des commissions parlementaires, qui n'étaient alors disponibles que sur l'Intranet du Parlement.

Durant toute la période de négociation interinstitutionnelle du règlement n° 1049/2001, la plupart des parlementaires européens originaires de Suède et de Finlande sont en contact tant avec leur gouvernement qu'avec les promoteurs et activistes de la transparence<sup>1263</sup>.

### 3.1.2.7. La presse

Pour la presse, la transparence et le droit d'accès aux documents constituent des instruments de travail et de contrôle : l'élaboration du nouveau règlement n° 1049/2001 bénéficie donc d'une couverture médiatique importante, notamment de la part des journalistes britanniques qui avaient déjà œuvré au niveau national pour l'adoption d'une législation de type FOIA (mouvement *Campaign for Freedom of Information*). Le traditionnel euroscepticisme britannique vient tout naturellement soutenir les exigences des tenants d'une transparence accrue, un système plus transparent étant *a priori* plus facile à surveiller.

La Fédération internationale des journalistes (FIJ), basée à Bruxelles, est également favorable à une transparence renforcée. Le nord-irlandais Aidan White, son secrétaire général depuis 1987, est un ancien collaborateur du *Guardian*, un fervent défenseur des droits des journalistes et un ancien membre de la National Union of Journalists (Royaume-Uni et Irlande)<sup>1264</sup>. La FIJ participe donc au débat et bénéficie du soutien de *Statewatch*.

En novembre 2000, la Fédération européenne des journalistes (FEJ, branche européenne de la FIJ) publie *Essays for an Open Europe*, un pamphlet qui précise sa position dans le débat en cours. Les auteurs en sont... Tony Bunyan, Deirdre Curtin et Aidan White. L'introduction donne le ton de cet opuscule : « *These essays have therefore been written to encourage a much wider debate throughout the whole of civil society so that its voice can be heard in a way that cannot be ignored. Access to documents in the EU is not a "gift" from on high to be packaged, sanitised and manipulated; it is a "right" which is fundamental in a democracy* »<sup>1265</sup>.

---

<sup>1263</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. *Rapport sur la transparence dans l'Union européenne*. Rapporteur : Maj-Lis LÖÖW. A4-0476/98, réf. PE 228.441/DEF, 08/12/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0476+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1264</sup> WHITE Aidan. « EU Transparency in Security and Defence Policy », intervention pour la Fédération internationale des journalistes auprès du Parlement européen, 17/10/2000. Disponible à l'adresse : <http://europe.ifj.org/en/articles/eu-transparency-in-security-and-defence-policy-intervention-by-aidan-white-international-federation-> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1265</sup> BUNYAN Tony, CURTIN Deirdre, WHITE Aidan. *Essays for an Open Europe*. European Federation of Journalists, novembre 2000. Disponible sur le site de Statewatch (<http://www.statewatch.org/secret/essays.pdf>, consulté le 30/10/2010) et le site de EFJ (<http://europe.ifj.org/en/articles/essays-for-an-open-europe>, consulté le 30/10/2010).

### 3.1.3. EXPRESSION ET INFLUENCE D'UN RÉSEAU INFORMEL

La contribution de ce réseau informel (activistes, journalistes, parlementaires européens) au processus d'adoption du règlement sur l'accès aux documents est incontestable<sup>1266</sup>. En effet, en adoptant des positions parfois extrêmes et en assurant la couverture médiatique du débat institutionnel, ce réseau s'avère être un allié précieux du Parlement et de la présidence suédoise. Un document du Parlement, préparé pour les besoins de la commission des affaires constitutionnelles, affirme : « *Without the work of these pressure groups, which were often supported by the European Parliament, the adoption of European regulations providing better transparency would certainly have been slower* »<sup>1267</sup>.

Cependant, il convient de remarquer que le principal « rôle » de ce réseau consiste à promouvoir le principe général d'accès aux documents. Sur le fond, le réseau n'influence pas vraiment le contenu des négociations interinstitutionnelles : celles-ci sont menées par le Parlement et la présidence suédoise qui, dans ce cas précis et assez paradoxalement, préfèrent les discussions à huis clos.

La force du réseau est de rassembler des personnalités (1) qui ont déjà mis à l'épreuve le régime communautaire d'accès aux documents et (2) qui ont déjà étudié en profondeur la question de cet accès : ces personnalités sont donc armées d'un argumentaire bien pensé et sont en mesure d'appréhender les enjeux que recouvrent les différentes propositions concernant le futur règlement. En outre, ce réseau sait créer « l'espace » nécessaire pour faire connaître ses positions : (1) il bénéficie du soutien du Parlement, au travers d'auditions publiques organisées pour impliquer la « société civile » et (2) il utilise Internet – le site de *Statewatch* diffuse par exemple tous les avant-projets de règlement assortis de commentaires. Enfin, ce réseau, dynamique et informel, parvient à entraîner d'autres acteurs, comme par exemple :

- European Citizens Action Service (ECAS) – constitué en 1990, un des principaux lobbies de la société civile auprès des institutions européennes<sup>1268</sup> qui regroupe nombre d'associations (protection de l'enfance, éducation, lutte contre le cancer ou le sida,

---

<sup>1266</sup> JACOBS Francis B. « Institutional Dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001, pp. 5-6, note 2. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1267</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, DIRECTORATE-GENERAL INTERNAL POLICIES, POLICY UNIT C (LEHMANN Wilhelm ). Transparency and access to information : note requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs. Réf. IPOL/C/AFCO/NT/2005-9, PE 360.480, Bruxelles, mars 2004, pp. 28-29. Disponible à l'adresse : [http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/04/AFCO2005-009\\_EN.pdf](http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/04/AFCO2005-009_EN.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1268</sup> Site d'accueil (« ECAS - European Citizen Action Service ») : <http://www.ecas-citizens.eu> (consulté le 30/10/2010).

intérêts professionnels, solidarité, habitat social, développement, défense des minorités, etc.)<sup>1269</sup> ;

- European Environmental Bureau (EEB) – la plus grande fédération d'organisations environnementales au niveau européen<sup>1270</sup>.

Le réseau « s'exprime » à maintes reprises, essentiellement après la diffusion de la proposition de la Commission. Ses trois principales interventions se déroulent en présence de représentants du Conseil et de l'exécutif européen :

- Conférence « Opening doors for democracy in Europe », organisée conjointement par des groupes politiques du Parlement, *Statewatch* et la FEJ (Bruxelles, 26 avril 1999), consacrée à la transparence et l'accès aux documents et durant laquelle un avant-projet de la proposition de la Commission est débattu.
- Audition publique « Access to documents of the EU institutions: the key to a more democratic and efficient Union », organisée par la commission des libertés et des droits des citoyens (Bruxelles, 18 septembre 2000) auquel participe le Médiateur européen<sup>1271</sup>.
- Séminaire « Call for an Open Europe: views from civil society on access to EU documents », organisé dans les locaux du Parlement par *Statewatch* et la FEJ (Bruxelles, 27 février 2001)<sup>1272</sup>.

Au fur et à mesure des négociations, les différents membres de ce réseau comprennent la nécessité de coordonner leur action. Ainsi, une critique détaillée de l'avant-projet de position commune du Parlement et du Conseil est envoyée à tous les parlementaires européens<sup>1273</sup>. Ce

---

<sup>1269</sup> WEISBEIN Julien. « Le lobbying associatif à Bruxelles: entre mobilisations unitaires et sectorielles ». *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9, n° 1, 2002, pp. 79-98. Disponible à l'adresse : [www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2002-1-page-79.htm](http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2002-1-page-79.htm). (consulté le 30/10/2010).

<sup>1270</sup> Site d'accueil : <http://www.eeb.org> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1271</sup> Audition publique « Access to documents of the EU institutions: the key to a more democratic and efficient Union » organisée par la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, le 18 septembre 2000. Le programme et d'autres informations sont disponibles à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/hearings/20000918/libe/index.htm> (consulté le 30/10/2010). MÉDIATEUR EUROPÉEN. *Rapport annuel 2000*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, p. 216. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1272</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Séminaire « Call for an Open Europe : views from civil society on access to EU documents ». Bruxelles, 27/02/2001. Le programme et diverses informations concernant le séminaire sont disponibles aux adresses suivantes : <http://www.statewatch.org/news/2001/feb/03sem.htm> (consulté le 30/10/2010) et <http://europe.ifj.org/en/articles/report-of-meeting-call-for-an-open-europe-views-from-civil-society-on-access-to-eu-documents?format=print> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1273</sup> STATEWATCH, EUROPEAN FEDERATION OF JOURNALISTS, EUROPEAN CITIZENS ACTION SERVICE, EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, CURTIN Deirdre, ÖBERG Ulf, PEERS Steve. *Detailed critique of the amendments tabled by Michael Cashman & Hanja Maij-Weggen (11.4.01) and an analysis of how these would undermine existing rights/standards*. 24/04/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/news/2001/apr/civilsocietyresponse2.htm> (consulté le 30/10/2010).

document, daté du 24 avril 2001, est cosigné par *Statewatch*, la FEJ, l'ECAS, l'EEB, ainsi que par Deirdre Curtin, Ulf Öberg et Steve Peers.

Cette coordination se manifeste de nouveau dans une lettre ouverte invitant le Parlement à rejeter les propositions du Conseil. Ce courrier, daté du 2 mai 2001, jour du débat au Parlement et veille du vote des parlementaires, est paraphée par *Statewatch*, la FEJ, l'ECAS, l'EEB et le Standing Committee of Experts in International Migration Refugee and Criminal Law (« Meijers Committee »)<sup>1274</sup>.

### 3.1.4. DE L'ACTIVISME À L'EXPERTISE

Très rapidement, les partisans de la transparence sont considérés comme des experts et invités à présenter leurs arguments. Par exemple, au Royaume-Uni, la Chambre des Communes, pour former son opinion, auditionne des ressortissants et associations britanniques mais également : le Bar European Group (BEG), Deirdre Curtin, des représentants de la Commission européenne (Mary E. Preston et Claire Durand), l'EEB, Ian Harden, *Statewatch*, des représentants du gouvernement suédois (Britta Lejon, ministre des Questions démocratiques et de l'Administration publique, et Helena Jäderblom, du ministère de la Justice) et du *World Wide Fund for Nature* (WWF)<sup>1275</sup>.

En décembre 2008, lorsque la présidence finlandaise organise un séminaire dont l'objet est la révision du règlement n° 1049/2001, les personnes invitées sont, pour l'essentiel, les personnalités marquantes du débat des années 1999-2001 sur la transparence<sup>1276</sup> :

- Astrid Thors, ministre finlandaise de l'Immigration et des Affaires européennes, ancienne parlementaire européenne (1996-2004),
- Heidi Hautala, présidente de la commission des affaires juridiques du Parlement finlandais, députée européenne de 1995 à 2003, réélue en 2009,
- Marc Maes, du Secrétariat général de la Commission,

---

<sup>1274</sup> « Open letter from civil society on the new code of access to documents of the EU institutions », 02/05/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.ifj.org/fr/articles/open-letter-from-civil-society-on-the-new-code-of-access-to-documents-of-the-eu-institutions> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1275</sup> UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN COMMUNITIES. *Sixteenth Report, Public Access to Documents, Session 1999-2000*, 25/07/2000, Appendix 2. Disponible à l'adresse : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldcom/102/10207.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1276</sup> PERMANENT REPRESENTATION OF FINLAND (éd.). *From Secrecy to Openness – and back ?* Brussels, 11/12/2008. Le programme du séminaire est disponible à l'adresse : <http://www.om.fi/en/Etusivu/Ministerio/OikeusasiatEUssa/Seminaronaccesstodocuments/Programoftheseminaronaccesstodocuments> (consulté le 30/10/2010). Voir également : « Est-il nécessaire d'établir une loi européenne sur la liberté d'information ? », séminaire organisé par le Service d'Action du Citoyen Européen (ECAS), *Statewatch*, la Fédération Internationale des Journalistes (FIJ) et le Bureau Européen de l'Environnement (BEE). Bruxelles, 19/04/2007. Le programme du séminaire est accessible à l'adresse : [http://www.meditate.net/EventsMgmt.nsf/all/EC158AF455ABC96AC12572970037B79F/\\$File/Programme\\_FR\\_19April07.pdf?OpenElement](http://www.meditate.net/EventsMgmt.nsf/all/EC158AF455ABC96AC12572970037B79F/$File/Programme_FR_19April07.pdf?OpenElement) (consulté le 30/10/2010).

- Ian Harden, secrétaire général, Bureau du Médiateur européen,
- Hans Brunmayr, directeur général, Conseil de l'Union européenne,
- Steve Peers, professeur de droit, Département de droit de l'Université d'Essex,
- Michael Cashman, ancien parlementaire européen (1999-2009), rapporteur sur l'accès aux documents,
- Anneli Jäätteenmäki, parlementaire européen, rapporteur sur l'accès aux documents pour la commission des affaires constitutionnelles (ancien ministre de la Justice, 1994-1995, et ex-Premier ministre de Finlande, 2003),
- Tony Bunyan, *Statewatch*,
- Cecilia Malmström, ministre adjointe chargée des Affaires européennes (Suède), ancienne parlementaire européenne (1999-2006),
- Onno Brouwer, cabinet d'avocats Freshfields Bruckhaus Deringer,
- Peter Hustinx, Contrôleur européen de la protection des données (CEPD),
- Jacob Söderman, ancien Médiateur européen (1995-2003).

### 3.2. POSITIONS DE DEUX ÉTATS MEMBRES : LE ROYAUME-UNI ET LA SUÈDE

Examinons maintenant la contribution de deux États membres au débat précédant l'adoption du règlement n° 1049/2001, à savoir : le Royaume-Uni et la Suède.

#### 3.2.1. ROYAUME-UNI : GESTATION D'UN CHANGEMENT

Pendant longtemps, le Royaume-Uni se caractérise par l'opacité des travaux de son gouvernement – et ce, malgré les plaintes de plusieurs acteurs sociaux – et par le fait que le droit d'accès ne fait pas l'objet de dispositions légales. Au début des années 1990, le Royaume-Uni est appelé à adopter une législation de type FOIA, sur le modèle de celles adoptées par les États-Unis (1966) et par les principaux pays du Commonwealth (Australie et Nouvelle-Zélande, 1982 ; Canada, 1983). À l'époque, la divulgation de documents que les autorités britanniques voulaient tenir confidentiels est obtenue en se fondant sur ces FOIA.

En 1993, le gouvernement introduit le *Code of Practice on Access to Government Information*. Ce texte n'est cependant pas juridiquement contraignant et la règle du secret se maintient : « In the United Kingdom (UK) today the executive branch of government alone determines what official

information should be disclosed to the public and the legislature, to whom the executive is nominally responsible. The UK is a very secretive society »<sup>1277</sup>.

### 3.2.1.1. Discours de Tony Blair du 25 mars 1996

Aux milieux des années 1990, les travaillistes intègrent les revendications du mouvement sur l'accès à l'information à leur programme de réforme de l'État, proposé sous l'intitulé « political modernization ». La contribution du *Labour Party* vaut à Tony Blair d'être invité à remettre les récompenses lors de la cérémonie des *Campaign for Freedom of Information's Annual Awards*, le 25 mars 1996. À cette occasion, le leader travailliste déclare sans la moindre ambiguïté : « Our commitment to a Freedom of Information Act is clear, and I reaffirm it here tonight. We want to end the obsessive and unnecessary secrecy which surrounds government activity and make government information available to the public unless there are good reasons not to do so. So the presumption is that information should be, rather than should not be, released »<sup>1278</sup>.

Dans son discours, Tony Blair recourt à une rhétorique populiste en accusant le gouvernement de John Major de se cacher derrière la « culture du secret » : « The government grants information when it wants to. What is needed is a change in culture and a statutory obligation on government to make it a duty to release information to the people who elect the government. [...] There is still far too much addiction to secrecy and wish to conduct government business behind closed doors ».

Il convient de remarquer que Tony Bunyan utilise alors les mêmes expressions (« culture of secrecy », « business behind closed doors », *etc.*) pour décrire l'opacité du système communautaire.

On pourra objecter que Tony Blair dénonce des pratiques dont le Parti travailliste s'était jusqu'alors accommodé. La clé de ce revirement est sans doute à rechercher dans l'affaire de l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine, dite « maladie de la vache folle »). Le leader travailliste évoque dans son discours ce scandale de santé publique, qui affecte alors l'économie et l'image du Royaume-Uni : « And the whole sorry saga of how this matter has been handled has resulted in the loss of public trust in government. [...] The only way to begin to restore people's trust is therefore to be completely open about what the risks are and to take whatever action is necessary to restore and renew confidence in our beef industry. And I think that that is the very least that the public have a right to expect ».

---

<sup>1277</sup> FEINTUCK Mike. « Government Control of Information: Some British Developments ». *Government Information Quarterly*, vol. 13, n° 4, 1996, pp. 345-359.

<sup>1278</sup> BLAIR Tony. Discours, Campaign for Freedom of Information's Annual Awards Ceremony, 25/03/1996. Disponible à l'adresse : <http://www.cfoi.org.uk/blairawards.html> (consulté le 30/10/2010). Voir également : CAMPAIGN FOR FREEDOM OF INFORMATION. *Labour Commitments to Freedom of Information*, 12/09/2000. Disponible à l'adresse : <http://www.cfoi.org.uk/pdf/labcmits.pdf> (consulté le 30/10/2010).



Dans ce même discours, Tony Blair présente la transparence comme un instrument permettant de rétablir la confiance du citoyen et fait le lien avec la notion de décentralisation : « I don't believe it is possible for government to govern effectively now, unless it governs in some sense in a relationship of partnership with the people whom it is governing. It is one of the reasons why decentralisation of power is actually in the interests of government ».

Quelques mois plus tard, dans un article publié dans *The Economist*, Tony Blair affirme : « politics becomes less respected, less accountable, more remote from people's lives. That is bad for Britain and bad for democracy »<sup>1279</sup>.

### 3.2.1.2. La rhétorique de la transparence

Le discours du *leader* travailliste est tout à fait similaire à la rhétorique européenne en matière de transparence<sup>1280</sup> : « A *Freedom of Information Act* is not just important in itself. It is part of bringing our politics up to date, of letting politics catch up with the aspirations of people and delivering not just more open government but more effective, more efficient, government for the future ». La transparence, en tant que *leitmotiv* politique, s'est en effet facilement intégrée au discours des sociaux-démocrates et des travaillistes concernant la réforme de l'État. D'ailleurs, au niveau européen, nombre d'activistes anglophones, britanniques pour l'essentiel, réclament la mise en œuvre d'un « European FOIA ».

Claudia Roth (allemande, présidente du Groupe des Verts), dans son rapport pour avis pour la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, cite le Premier ministre Tony Blair (« The elites of Europe have paid insufficient attention to the people of Europe. That cannot continue [...] Europe has to explain better what it is doing », sommet de Noordwijk, mai 1997) pour expliquer la défiance du citoyen vis-à-vis d'une « construction communautaire qui se fait sans eux, voire contre eux »<sup>1281</sup>.

En 2000, le Royaume-Uni adopte son FOIA et une nouvelle dynamique se crée, dynamique qui influera sur les prochains développements européens : les Britanniques souhaitent alors protéger un nouvel acquis national contre le droit communautaire. Durant l'été, le gouvernement britannique, ainsi que le gouvernement irlandais de Bertie Ahern, informe ses partenaires européens de son engagement en faveur de la transparence<sup>1282</sup>.

---

<sup>1279</sup> BLAIR Tony. « Democracy's Second Age ». *The Economist*, 14/09/1996, p. 55.

<sup>1280</sup> BLAIR Tony. Discours, Campaign for Freedom of Information's Annual Awards Ceremony, 25/03/1996. Disponible à l'adresse : <http://www.cfoi.org.uk/blairawards.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1281</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. *Rapport sur la transparence dans l'Union européenne*. Rapporteur : Maj-Lis LÖÖW. A4-0476/98, réf. PE 228.441/DEF, 08/12/1998, p. 35. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0476+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1282</sup> ELGSTRÖM Ole. « Consolidating 'Unobjectionable' Norms: negotiating Norm Spread in the EU ». Dans ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer (éd.). *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. London : Routledge, 2005 (Coll. « Routledge Advances in European Politics »; 21), p. 39.

### 3.2.2. SUÈDE : LA POSITION INITIALE

En Suède, l'éventuel affaiblissement du principe d'ouverture gouvernementale est un des thèmes centraux du débat national lors de l'adhésion du pays à l'Union européenne<sup>1283</sup>. Le gouvernement alors en place assure que l'application du droit communautaire ne mettra pas en danger les dispositions et politiques suédoises en matière de transparence. Le gouvernement s'attache donc à défendre l'acquis suédois auprès de ses nouveaux partenaires, malgré des handicaps de taille : c'est un pays « presque aussi eurosceptique que le Royaume-Uni, comme lui non-membre de l'Union monétaire et consciente de ce fait des limites de son influence parmi les Quinze »<sup>1284</sup>.

Dans un premier temps, le gouvernement suédois rappelle son attachement à la transparence dans une déclaration annexée à son acte d'adhésion<sup>1285</sup>. Dans un second temps, il soutient les requérants dans plusieurs affaires examinées par la Cour de justice (*WWF, Rothmans, Hautala*).

Tout naturellement, la Suède ne ménage pas ses efforts pour aboutir « à l'élaboration d'un acte juridique sur la transparence » - auquel elle « attache beaucoup d'importance »<sup>1286</sup>. Lors de la préparation du futur règlement n° 1049/2001, les négociateurs suédois s'emploient à convaincre la société civile, en recourant à des méthodes de « networking », ainsi que les responsables de la Commission. Les techniques de « cadrage » utilisées visent à persuader (1) du bien-fondé d'une administration transparente et (2) de l'efficacité du régime des exceptions. Cependant, au vu de la proposition de la Commission, force est de constater les résultats mitigés des efforts déployés par la Suède<sup>1287</sup>.

#### 3.2.2.1. Mémoire sur les principes régissant un droit d'accès aux documents : les cinq propositions du gouvernement suédois

Le 4 juin 1998, dans le cadre de la préparation de tables rondes avec la Commission, le gouvernement de Göran Persson soumet à la commission constitutionnelle du Parlement suédois

---

<sup>1283</sup> GUSTAVSSON Sverker. « Reconciling Suprastatism and Accountability: a View from Sweden ». Dans HOSKYNS Catherine, NEWMAN Michael (éd.). *Democratizing the European Union: Issues for the Twenty-first Century*. Manchester : Manchester University Press, 2000 (Coll. « Perspectives on Democratization »), p. 39.

<sup>1284</sup> [SANS AUTEUR.] « Le difficile combat pour la transparence ». *La Voix du Luxembourg*, 21/03/2001, p. 1. CASTLE Stephen. « Eurosceptic Sweden assumes Presidency of EU ». *The Independent*, 01/01/2001. MILES Lee. « Sweden in the European Union: Changing expectations? ». *Journal of European Integration*, vol. 23, n° 4, 2001, pp. 303-333.

<sup>1285</sup> Actes relatifs à l'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 241 du 29/08/1994, Déclaration n° 47 du Royaume de Suède sur la transparence et déclaration de l'Union en réponse, p. 397.

<sup>1286</sup> « Programme d'activité de la présidence suédoise ». Dans PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du 17 janvier 2001 (Strasbourg). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010117+ITEM-006+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010). Voir aussi SWEDEN, MINISTRY OF JUSTICE. *The Swedish Approach to Public Access to Documents* [Fact Sheet], novembre 2000. Disponible à l'adresse: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2768/a/16287> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1287</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), pp. 112-113. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

un mémorandum précisant les cinq principes censés régir le droit d'accès aux documents communautaires, et ce en conformité avec l'article 255 TCE<sup>1288</sup>.

Ce document – qui témoigne des ambitions du gouvernement suédois et des difficultés restant à surmonter concernant la création de règles de droit dérivé – est très favorablement accueilli par le *Riksdagen* : « There was total agreement in the Swedish Parliament (*Riksdagen*), which meant that the Swedish national position was very clear »<sup>1289</sup>.

*Premier principe.* — Le premier principe concerne le *type d'instrument* destiné à fixer le droit d'accès aux documents des institutions européennes, instrument que le Conseil doit adopter dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

Le mémorandum stipule que l'instrument s'applique exclusivement au Parlement, au Conseil et à la Commission. Les autres institutions et organes communautaires, de même que les États membres échappent à son champ d'application. Sachant qu'un règlement est directement applicable dans les États membres, le gouvernement suédois estime qu'une décision, qui par définition s'adresse à des personnes déterminées, est l'instrument approprié<sup>1290</sup>.

La volonté de restreindre le champ d'application de ce nouvel instrument aux trois sommets du triangle institutionnel est surprenant de la part du gouvernement suédois qui prônait jusqu'alors, notamment lors de la précédente CIG, un principe général d'accès aux documents de toutes les instances communautaires. L'explication de ce virage à 180 degrés serait la suivante : lors du référendum sur l'adhésion de la Suède à l'Union européenne, le gouvernement assure les partisans du « oui » que le droit communautaire n'empiétera jamais sur les dispositions constitutionnelles suédoises en matière d'accès aux documents. D'où l'abandon des prétentions suédoises concernant un « principe général d'accès » communautaire qui pourrait entrer en conflit avec les dispositions constitutionnelles nationales préexistantes.

*Deuxième principe.* — Le deuxième principe du mémorandum relève de la question de la *provenance* des documents concernés par le droit d'accès.

Selon le gouvernement suédois, l'article 255 doit être interprété en se fondant sur l'article 1<sup>er</sup> TUE. Par conséquent, cet article concerne *tous* les documents détenus par une institution : documents entrants et ceux rédigés par l'institution elle-même. Cette approche est corroborée

---

<sup>1288</sup> Mémorandum présenté et analysé dans : ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, pp. 13-15. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1289</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), p. 129. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1290</sup> ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, p. 13. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010).

par le principe général de publicité inclus dans le Traité. Cependant, il reste à déterminer le mécanisme permettant à un État membre de demander à être consulté avant l'éventuelle diffusion de documents qu'il aurait transmis au Conseil ou à la Commission.

La déclaration n° 35 annexée au Traité d'Amsterdam ne s'oppose pas à ce deuxième principe, puisqu'elle autorise les États membres à *demander* à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer « leurs » documents, sans leur accord préalable, à de tierces parties. En aucun cas il ne s'agit d'un *droit* de confidentialité protégeant *toutes* les communications entre États membres et institutions communautaires. Cette déclaration n'implique pas non plus que ces institutions soient liées par les règles de classification en vigueur dans les États membres.

*Troisième principe.* — Le troisième principe présente l'*examen qui précède la divulgation d'un document*. Cet examen consiste en deux analyses successives :

- La première analyse porte sur les *caractéristiques* du document. Par exemple, de façon à garantir l'efficacité du processus décisionnel, l'accès aux documents provisoires (avant-projets et autres outils de travail) est systématiquement interdit. L'interdiction n'est levée que lorsque ces documents atteignent « un certain degré d'officialité » ou sont distribués par les institutions à des tiers. Le gouvernement suédois considère que le fait qu'un document soit « entrant » ne constitue pas une caractéristique justifiant son exclusion du champ d'application du futur règlement n° 1049/2001.
- La seconde analyse se fonde sur le contenu même du document : il s'agit de vérifier que ce contenu ne relève pas d'une exception aux dispositions d'accès. Ces exceptions doivent être précisément définies et n'empêcher la divulgation de documents que pour des raisons d'intérêt public ou privé, prenant ainsi en compte (1) le droit fondamental à la confidentialité et (2) les exceptions possibles à la liberté d'information fixées par les articles 8 et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une telle vérification implique (1) la mise œuvre de « harm tests » et (2) la rédaction de directives et de règles détaillées concernant le traitement des demandes d'accès par les institutions.

Il convient de remarquer que la démarche proposée pour l'examen des documents repose sur l'expérience et les pratiques suédoises.

*Quatrième principe.* — Le quatrième principe concerne les *modalités de traitement des demandes d'accès*.

Pour le gouvernement suédois, il est entendu que ce traitement doit être rapide, d'un coût minime pour le demandeur, et doit ne comporter que peu de formalités. En outre, le mémorandum précise que le demandeur n'est pas censé motiver sa demande.

Ce quatrième point est essentiel, car il contient les principes fondamentaux d'une législation moderne d'accès aux documents, susceptible de gagner ou de conforter la confiance de l'opinion publique et des médias. Il dessine également, mais « en creux », un tableau peu flatteur du système communautaire et de sa gestion de l'accès aux documents, caractérisés par des délais excessifs, par des institutions disposant de pouvoirs largement discrétionnaires, par l'absence de protection de l'anonymat du demandeur et par un contrôle juridictionnel marginal.

*Cinquième principe.* — Le cinquième et dernier principe affirme l'obligation de tenir des *registres publics*. Tous les documents relevant du champ d'application de la future réglementation doivent être décrits dans des registres. Cette mesure permettrait de faciliter l'accès du public et d'améliorer l'efficacité globale du système communautaire.

Ces principes, qui sont autant de propositions, sont plutôt modestes : lors de leur préparation, le gouvernement suédois prend en compte la forte résistance des instances communautaires et de certains États membres. Au final, le citoyen européen ne peut espérer qu'une version retouchée et légèrement améliorée des règlements intérieurs déjà en vigueur au sein du Conseil, de la Commission et du Parlement.

### 3.3. POSITIONS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Examinons maintenant les initiatives respectives de la Commission, du Conseil et du Parlement européen concernant la question de l'accès aux documents communautaires, dans les années 1997-2001.

#### 3.3.1. COMMISSION : PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALE

Le 29 juin 2000, la Commission rend publique une proposition de directive sur l'accès à l'information environnementale<sup>1291</sup>, destinée à remplacer la directive 90/313/CEE du Conseil (7 juin 1990) concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement<sup>1292</sup> et de préparer ainsi la ratification de la Convention d'Århus par la Communauté européenne.

Cette proposition se démarque des dispositions alors en vigueur en matière de droit d'accès – voire les dépasse. Ce nouveau texte ne comporte que des exceptions discrétionnaires : les États membres « peuvent prévoir le rejet d'une demande d'information » ou « peuvent prendre des dispositions leur permettant d'opposer un refus à une demande d'information » – alors que la proposition de la Commission concernant l'application de l'article 255 TCE prévoit que seules

---

<sup>1291</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale. COM(2000) 402 final, 2000/0169 (COD), Bruxelles, 29/06/2000. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 337E, 28/11/2000, pp. 156-162.

<sup>1292</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 07/06/1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 158 du 23/06/1990, pp. 56-58.

« les institutions refusent l'accès aux documents ». Pour toute exception invoquée, « l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus. L'accès à l'information demandée est accordé lorsque l'intérêt public est supérieur à cet intérêt » (article 4.2 de la proposition).

De plus, l'absence de réponse dans le délai requis n'équivaut pas à un refus d'accès (comme à l'article 5 de la proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission). En revanche, « les motifs d'un refus de mettre à disposition l'information en partie ou en totalité sous la forme ou dans le format demandé sont communiqués au demandeur » (article 3.4 de la proposition).

### 3.3.2. CONSEIL : LA QUESTION DU REGISTRE

L'adhésion de la Suède et de la Finlande renforce le camp des tenants d'une transparence accrue au sein du Conseil, camp jusqu'ici limité aux Pays-Bas et au Danemark. Le Conseil instaure, quelques années après ces deux adhésions, un instrument propre aux deux nouveaux arrivants : le registre public des documents (qui n'existe alors ni aux Pays-Bas, ni au Danemark)<sup>1293</sup>.

Lors de la présidence britannique du premier semestre 1998, à l'occasion de la réunion des ministres de la Justice et de l'Intérieur du 19 mars, le Conseil décide de créer et de rendre public un registre de ses documents *non classés*. Ce registre, destiné à rendre plus efficace la politique d'accès aux documents du Conseil, serait ainsi conçu<sup>1294</sup> :

---

*« Dans le cadre de l'engagement en faveur de l'ouverture et de la transparence, un registre des documents du Conseil sera constitué par le Secrétariat général du Conseil en complément au système actuel de stockage électronique des documents du Conseil ; ce registre sera*

---

<sup>1293</sup> BIGNAMI Francesca. « Creating European Rights: National Values and Supranational Interests ». *The Columbia Journal of European Law*, vol. 11, n° 2, 2005, p. 288. Disponible à l'adresse : [http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=faculty_scholarship) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1294</sup> CONSEIL JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES. Communication à la presse n° 6889/98 (Presse 73) : 2075<sup>ème</sup> session (Bruxelles, 19/03/1998). [Bruxelles] : Conseil de l'Union européenne, 26/03/1998. Disponible à l'adresse : [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/jha/06889F8.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/06889F8.htm) (consulté le 30/10/2010). Également sur le site : <http://www.ena.lu>. COUNCIL. SECRETARY-GENERAL. Second Report Drawn up by the Secretary-General of the Council on the Implementation of the Council Decision on Public Access to Council Documents (1996-97). 19/06/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/register6.pdf> (consulté le 30/10/2010). COUNCIL. Public Register of Council Documents : Note from General Secretariat of the Council to the Permanent Representative Committee (Part 2). Réf. 6423/1/98 REV 1 LIMITE INF 28 API 23 JUR 97, 19/03/1998. Voir aussi STEIN Eric. International Integration and Democracy: No Love at First Sight. *American Journal of International Law*, vol 95, n° 3, juillet 2001, pp. 489-534.

*opérationnel le plus tôt possible, de préférence au cours de l'année 1998.*

*Le registre comportera les titres, les dates et les codes des documents non classés du Conseil. Afin de préserver le droit du Conseil à ne pas rendre public un document, le contenu des documents ne sera pas affiché dans le registre.*

*Le registre sera mis à la disposition du public sur Internet. Il s'agira d'un outil multilingue proposant une gamme adéquate de services permettant à tous les citoyens d'identifier les documents du Conseil.*

*Le Secrétariat général adoptera les mesures d'organisation appropriées pour garantir la fiabilité et l'exhaustivité du registre.*

*Selon le Secrétariat général, la mise en service du registre ne nécessitera pas de prévisions budgétaires supplémentaires ni de personnel supplémentaire.*

*Le Secrétariat général adoptera des mesures destinées à annoncer publiquement la mise en service du registre et publiera un rapport sur son fonctionnement après ses six premiers mois d'existence. »*

---

Dans sa résolution du 16 juillet 1998 sur le rapport spécial du médiateur européen, le Parlement salue l'initiative du Conseil et recommande la création de registres publics, par toutes les instances communautaires, tant pour les documents reçus que produits. À cet égard, le Parlement affirme que la mise en ligne de tels registres, dans toutes les langues officielles de l'Union européenne, favorisera le traitement des demandes d'information *via* Internet – demandes « électroniques » qu'il ne prend cependant pas en considération : « *It must be stressed that the European Parliament and the Court of Auditors are the only institutions within the Community administration that still do not accept requests for access to documents sent by e-mail. The basis for such refusals is that requests should be made "in written" according to the internal rules and therefore, in the view of those institutions, must be signed by the requester. However, in the preparatory works to European Parliament Decision 97/632/EC, ECSC, Euratom of 10 July 1997 on public access to European Parliament documents, the Committee on Petitions*

clearly indicated that a signature should not be required when citizens make electronic requests ». <sup>1295</sup>

Le Parlement invite également la Commission à intégrer l'obligation de créer des registres dans la proposition qu'il doit soumettre sur base de l'article 255 TCE, paragraphe 2.

Le registre public des documents du Conseil est opérationnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999 <sup>1296</sup>. C'est la plus importante avancée en matière d'accès aux documents communautaires pour la période 1997-2001. À l'origine, ce registre ne contient que la description des documents, mais, à partir de l'été 2000, il comporte un lien associant la plupart des documents référencés à une copie sous format électronique <sup>1297</sup>.

### 3.3.3. PARLEMENT EUROPÉEN

Lors de la CIG, la commission institutionnelle du Parlement charge Jens-Peter Bonde d'examiner les progrès réalisés par l'Union européenne en matière de transparence. Au premier semestre 1997, celui-ci publie une série de documents de travail sur la question <sup>1298</sup> et crée un forum sur Internet. Le président de la commission institutionnelle adresse aux présidents des commissions des affaires européennes des parlements nationaux un courrier présentant les projets de recommandations de Jens-Peter Bonde.

La question de la transparence est examinée lors de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), organisée par le Parlement néerlandais immédiatement après le sommet d'Amsterdam de 1997. En juillet, une décision du Parlement fixe les modalités d'accès à ses documents, suite au rapport d'initiative du Médiateur <sup>1299</sup>. En novembre, le rapport Mendez de Vigo-Tsatsos (A4-0347/97), consacré aux implications du Traité d'Amsterdam, comporte une courte analyse de la question de la transparence <sup>1300</sup>. Le 12 octobre 1998, la commission constitutionnelle réunit des représentants des parlements nationaux lors d'une table ronde : la plupart d'entre eux soulignent la nécessité de renforcer la transparence.

---

<sup>1295</sup> Lettre du président de la Commission au président du Parlement européen, Bruxelles, 23/06/1997, réf. PE 223.536.

<sup>1296</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Secrétariat général, DGF. *Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents 2002*, avril 2003, [p. 7]. Disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FR-AR.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1297</sup> BUNYAN Tony. *Case Study: Secrecy and Openness in the European Union: the Ongoing Struggle for Freedom of Information*. Chapter 5: « The Amsterdam Treaty and the Run-up to the Regulation ». Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/ch5.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1298</sup> Trois documents de travail datés du 30/04/1997 et enregistrés sous les réf. PE 227.237 (recommandations sur l'ouverture dans l'Union européenne), PE 222.239 (initiatives pour accroître la transparence dans l'Union européenne prises avant et pendant la CIG) et PE 222.240 (degré d'ouverture des institutions et organes communautaires).

<sup>1299</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du 10 juillet 1997. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 263/27, 25/09/1997. Une décision ultérieure fixe les charges à payer pour l'envoi de documents volumineux (*Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 185/46, 08/05/1998).

<sup>1300</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Rapport sur le traité d'Amsterdam (CONF 4007/97 - C4-0538/97). Rapporteurs: MM. Iñigo Méndez de Vigo et Dimitris Tsatsos. Réf. A4-0347/97, PE 223.314/déf., 05/11/1997, § 128-136 de l'exposé des motifs.



Il convient de signaler que l'exigence d'une transparence accrue est particulièrement bien accueillie par les groupes de centre-gauche et les éléments eurosceptiques du Parlement européen.

### 3.3.3.1. Le rapport Löow sur la transparence dans l'Union européenne

Le rapport de la commission institutionnelle sur la transparence dans l'Union européenne<sup>1301</sup>, préparé par la suédoise Maj-Lis Löow, est un rapport « d'initiative » présentant l'opinion du Parlement concernant l'application de l'article 255 TCE<sup>1302</sup>. Il annonce clairement ses ambitions : « il convient à présent de définir certains principes et critères fondamentaux qui pourraient concourir à l'élaboration de cette proposition »<sup>1303</sup>.

La résolution incluse dans ce rapport recommande l'élaboration d'un code précisant les modalités d'accès du public aux documents communautaires. Ce code s'appliquerait à l'ensemble des institutions et organes de l'Union européenne. En outre, il définirait de façon rigoureuse les dérogations alors en vigueur à l'accès aux documents, à savoir : les notions de « protection de l'intérêt public » et de « protection de la confidentialité des travaux d'une institution ».

À l'occasion de ce rapport, le Parlement réclame une nouvelle fois que le Conseil améliore l'accès à ses documents lorsqu'il agit en tant que législateur. Il souhaite ainsi que toutes les déclarations du Conseil sur l'application ou l'interprétation des dispositions législatives en préparation soient publiées. Il invite également le Conseil à mettre fin à la pratique des déclarations secrètes et à organiser davantage de réunions publiques.

Enfin, le rapport Maj-Lis Löow préconise la diffusion sur Internet de toutes les propositions législatives, des textes de comitologie et d'autres documents communautaires importants.

## 3.4. LA TRANSPARENCE SUR LA SCÈNE POLITIQUE EUROPÉENNE.

La cinquième élection du Parlement au suffrage universel direct se déroule le 13 juin 1999. En septembre, le président de la Commission, Romano Prodi, présente son programme devant l'assemblée nouvellement élue ; il promet de rendre public le registre de sa correspondance et

---

<sup>1301</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. *Rapport sur la transparence dans l'Union européenne*. Rapporteur : Maj-Lis LÖÖW. A4-0476/98, réf. PE 228.441/DEF, 08/12/1998. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0476+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1302</sup> JACOBS Francis B. « Institutional Dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001, p. 5. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1303</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE, PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION INSTITUTIONNELLE. *Rapport sur la transparence dans l'Union européenne*. Rapporteur : Maj-Lis LÖÖW. A4-0476/98, réf. PE 228.441/DEF, 08/12/1998, p. 5. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1998-0476+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

affirme<sup>1304</sup> : « transparency is vital for the democratic health and accountability of the European Union ».

La transparence apparaît désormais moins comme un cliché « politiquement correct » que comme un prérequis nécessaire avant de développer plus avant le projet communautaire. Il est alors temps de passer de la parole aux actes, les promesses d'une transparence accrue ayant créé une réelle attente, notamment de la part des parlementaires européens. Ainsi, lors du débat du 16 juillet 1998 consacré au rapport Thors, dix députés danois, provenant de quatre groupes parlementaires différents (Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs, Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique, Verts, I-EDN), déclarent<sup>1305</sup> : « Il est grand temps que l'UE passe enfin aux actes après la pléthore de belles paroles et de déclarations d'intention en matière de transparence – condition fixée par le traité ».

Si le Parlement approuve la nouvelle Commission (404 votes contre 153), il attend sa proposition de législation sur l'accès aux documents des institutions européennes pour juger de la réalité de son engagement<sup>1306</sup>.

## 4. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition de la Commission est rédigée dans la période qui suit la chute du collègue présidé par Jacques Santer (16 mars 1999). Cet événement en retarde la présentation qui n'a lieu que fin janvier 2000, pendant la présidence portugaise<sup>1307</sup>, au grand dam de la Finlande qui, selon Heidi Hautala, souhaitait que ce texte soit examiné lors de sa propre présidence, au second semestre 1999<sup>1308</sup>.

Dans le contexte particulier de la chute de la Commission Santer, la transparence apparaît comme un élément nécessaire à la crédibilité et à la légitimité du nouveau collègue<sup>1309</sup> : « when the Santer Commission was forced to resign – en masse and in disgrace – the air was thick with

---

<sup>1304</sup> HARDING Gareth. « Prodi Moves to lift EU's Veil of Secrecy ». *European Voice*, 16/09/1999. Disponible à l'adresse : <http://www.europeanvoice.com/article/imported/prodi-moves-to-lift-eu-s-veil-of-secrecy/39266.aspx> (consulté le 30/10/2010). CASTLE Stephen. « Prodi forges a New Presidential Style ». *The Independent*, 15/09/1999. Disponible à l'adresse : <http://www.independent.co.uk/news/world/prodi-forges-a-new-presidential-style-1119234.html> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1305</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen ». Séance du 16 juillet 1998, n° 4-523, pp. 330-331.

<sup>1306</sup> *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen ». Séance du 14 septembre 1999.

<sup>1307</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2000) 30 - COD (2000) 32. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 177E, 27/06/2000, pp. 70-73.

<sup>1308</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), p. 103. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1309</sup> SÖDERMAN Jacob. « The EU's Transparent Bid for Opacity : The Prodi Commission's recommendation on transparency make the Santer Commission look good ». *Wall Street Journal Europe*, 24/02/2000, p. 9.

calls for less secrecy, less influence-peddling, more transparency, more accountability, a service-minded mentality among EU civil servants, and so forth ». Et Romano Prodi, nouveau président de la Commission, de déclarer<sup>1310</sup> : « We are developing the habits of openness and establishing a citizen's right to transparency ».

#### 4.1. CONTENU DE LA PROPOSITION

Conformément aux articles 251(2) et 255(2) TCE, la Commission publie une proposition pour l'accès public aux documents du Conseil, de la Commission et du Parlement. La version finale de ce document est transmise le 26 janvier 2000 au Conseil et au Parlement. Une version consolidée, datée du 21 février 2000, qui annule et remplace la version précédente, leur est ensuite transmise<sup>1311</sup>.

*Avancées.* — La proposition intègre la jurisprudence de la Cour de justice et certaines propositions des partisans de la transparence. Ainsi les nouvelles règles :

- s'appliqueraient aux trois piliers de l'Union<sup>1312</sup> et aux documents des comités de comitologie,
- prévoiraient un droit d'accès « partiel » aux documents dont le contenu n'est pas totalement sujet à une ou plusieurs exceptions,
- impliqueraient la création d'un registre public.

*Les documents « tiers ».* — La proposition de la Commission se démarque assez peu du Code de conduite de 1993, dont elle ne corrige guère les défauts. Par exemple, concernant l'accès aux documents conservés par les institutions mais émanant des États membres ou d'autres organisations, la proposition abandonnerait la règle de l'auteur et s'appliquerait à tous les documents détenus par les instances communautaires, quelles que soient leurs origines. Cependant, les tiers conserveraient le droit de refuser l'accès à leurs documents.

Il convient de préciser que, lors de l'élaboration de sa proposition, la Commission doit se conformer à certains impératifs juridiques et politiques. Dans le cas des documents provenant des États membres, rappelons qu'une disposition du Traité d'Amsterdam, incluse à la demande du gouvernement français, garantit à ces États la possibilité de demander que les documents

---

<sup>1310</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *La Commission adopte sa proposition de règlement concernant l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.* Communiqué de presse IP/00/75, 26/01/2000. Disponible à l'adresse : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/75&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=el> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1311</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2000) 30. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 177E, 27/06/2000, point 1.9.2.

<sup>1312</sup> À cet égard, la Commission est contrainte par les articles 28 (ex-J.18) et 41 (ex-K.14) TCE. Confirmation dans le motif n° 7 du règlement n° 1049/2001.

transmis aux institutions européennes ne soient pas publiés<sup>1313</sup>. En outre, l'article 296(1) du Traité stipule qu'aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont la divulgation serait contraire à sa sécurité. La proposition de la Commission intègre donc ces exceptions<sup>1314</sup>.

*Un régime d'exceptions étendu.* — Par ailleurs, la proposition de la Commission excluait de son champ d'application les « textes pour utilisation interne » et les institutions pourraient refuser la divulgation de documents, si elle contrevient à leur « bon fonctionnement », au bon déroulement des « délibérations internes » ou à la « stabilité de l'ordre juridique de la Communauté ». Ainsi, la proposition prévoit d'empêcher l'accès aux documents susceptibles de nuire aux relations entre États membres et instances européennes<sup>1315</sup>. Ici, la Commission intègre notamment le principe de « coopération loyale » : les États membres dotés de législations libérales en matière d'accès doivent s'abstenir d'entraver l'action communautaire en communiquant des documents provenant des institutions.

En somme, la proposition de la Commission comporte certaines avancées (création de registres et intégration de la jurisprudence du TPI). Cependant, l'écart entre législations nationales et intérêts communautaires est tel que les solutions intermédiaires qui sont ici avancées semblent peu satisfaisantes.

#### 4.1.1. COMMENT PARVENIR À UN ÉQUILIBRE ENTRE DROIT COMMUNAUTAIRE ET LÉGISLATIONS NATIONALES ?

Préserver l'équilibre entre les règles du droit communautaire et des législations nationales différentes s'est avéré être une tâche extrêmement complexe, les unes et les autres ne devant pas s'annuler ou s'opposer. Les nombreuses réécritures de la proposition témoignent de cette difficulté. Ainsi, la proposition initiale de la Commission (version de novembre 1999) stipule : « *les États membres doivent se conformer aux principes et aux limites établis dans le présent règlement* »<sup>1316</sup>.

Le gouvernement suédois rejette cette formulation : il estime qu'elle affecte de façon significative le principe de « transparence » tel qu'il est alors établi en Suède. Lors de la réunion des chefs de

---

<sup>1313</sup> Déclaration n° 35 de l'Acte final du Traité d'Amsterdam. Voir ÖBERG, Ulf. « Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty ». *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998, p. 17. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-008.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1314</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, version du 21/02/2000, art. 4, d.

<sup>1315</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, version du 21/02/2000, articles 3, a et 4, a.

<sup>1316</sup> EUROPEAN COMMISSION. GENERAL SECRETARIAT. DIRECTORATE C. Proposal for a European Parliament and Council Regulation concerning Public Access to Documents of the European Parliament, Council and Commission. SG.C2/VJ/CD D(98) 159/2, 29/11/1999. Considérant n° 14 : « By way of clarification, it should be mentioned that the Member States must abide by the principles and limits established by this regulation ». Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/SECRET.html> (consulté le 30/10/2010).

cabinets du 21 janvier 2000, le gouvernement de Göran Persson obtient la modification de la disposition incriminée, qui devient : « *les États membres doivent respecter les principes et les limites fixés par le présent règlement* ».

Suite à de nouvelles pressions suédoises, la Commission modifie davantage sa proposition lors de sa réunion du 26 janvier, en introduisant notamment le « principe de loyauté » : « *le présent règlement n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les législations nationales applicables en matière d'accès aux documents. Il est évident, toutefois, qu'en vertu du principe de loyauté régissant les rapports entre les institutions communautaires et les États membres, ces derniers veilleront à ne pas porter atteinte à la bonne application du présent règlement* »<sup>1317</sup>.

Le Médiateur intervient à son tour. Dans une note publiquement adressée au président de la Commission, il soutient qu'une telle formulation « pourrait être mal comprise et interprétée à l'opposé et devrait par conséquent être modifiée ou supprimée »<sup>1318</sup>. Son intervention reste lettre morte. La formulation retenue par la Commission présente en effet l'avantage de concilier droit communautaire et législations nationales : (1) le nouveau règlement ne modifiera pas les législations nationales et (2) les États membres veilleront à ne pas compromettre la bonne application du règlement. Cependant, le Médiateur relève ici une vraie contradiction : si un État membre défend une loi nationale contrevenant à un règlement communautaire, il entrave sciemment l'application de ce règlement. Néanmoins, le propos de cette nouvelle formulation est moins d'avancer une proposition juridiquement correcte que d'offrir aux autorités suédoises un argument pour convaincre leur électorat.

La formulation adoptée dans le règlement n° 1049/2001 ne modifie pas sur le fond celle du 26 janvier 2000 : « veilleront » est simplement remplacé par « devraient veiller et [...] respecter ». Il convient de remarquer que la formulation finale fait également référence à l'épineuse question des règles de sécurité des institutions : « *Même si le présent règlement n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les législations nationales en matière d'accès aux documents, il est, toutefois, évident qu'en vertu du principe de coopération loyale régissant les rapports entre les institutions et les États membres, ces derniers devraient veiller à ne pas porter atteinte à la bonne application du présent règlement et respecter les règles de sécurité des institutions* »<sup>1319</sup>.

---

<sup>1317</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2000) 30 - COD (2000) 32. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 177E, 27/06/2000, considérant 12.

<sup>1318</sup> SÖDERMAN Jacob. [Courrier adressé à Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen, en réponse à une lettre datée du 03/03/2000 et adressée par Romano Prodi, président de la Commission européenne, à Nicole Fontaine]. Strasbourg, 14/03/2000. Disponible sur le site de *Statewatch* : [http://www.statewatch.org/Sodermanrefr.htm#N\\_1](http://www.statewatch.org/Sodermanrefr.htm#N_1) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1319</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 145, 31/05/2001, p. 44, considérant 15.

La formulation souhaitée par le Parlement était bien différente : « Conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité CE, le présent règlement ne modifie pas les législations nationales applicables en matière d'accès aux documents. Conformément au principe de loyauté régissant les rapports entre les institutions communautaires et les États membres qui est énoncé à l'article 10 du Traité CE, les institutions prendront en compte l'avis de l'auteur avant de prendre une décision définitive sur la divulgation d'un document. Dans le même temps, les institutions concernées respectent le droit des États membres de donner accès conformément à leur législation nationale »<sup>1320</sup>.

#### 4.2. RÉACTIONS À LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition de la Commission suscite de vives critiques. Dans une tribune publiée dans le *Wall Street Journal*, le Médiateur remarque qu'elle contient « a list of exemptions from access without precedent in the modern world » et dont l'effet annule le bénéfice de l'abandon de la règle de l'auteur<sup>1321</sup>. Il s'ensuit un débat animé entre Jacob Söderman et le président de la Commission<sup>1322</sup>.

Les parlementaires européens, les ONG et certains gouvernements renchérissent en désapprouvant l'importance et l'imprécision des nouvelles exceptions. Ainsi, Tony Bunyan affirme que plus de la moitié des documents communautaires seraient d'office inaccessibles au public : en effet, la proposition de la Commission « would fundamentally undermine democratic standards in the EU by excluding civil society from the decision-making process ». La Fédération européenne des journalistes rejette également la proposition : « as it stands now is still a long way from being regarded as an acceptable document by the journalists' community and citizens »<sup>1323</sup>.

---

<sup>1320</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. *Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission COM(2000) 30/2 - C5-0057/2000 - 2000/0032(COD)*. Rapporteur : Michael Cashman. Réf. provisoire 2000/0032(COD) Rev, PR419445FR.doc, PE 285.961, 15/09/2000. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20001010/419445\\_fr.doc](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20001010/419445_fr.doc) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1321</sup> SÖDERMAN Jacob. « The EU's Transparent Bid for Opacity : The Prodi Commission's recommendation on transparency make the Santer Commission look good ». *Wall Street Journal Europe*, 24/02/2000, p. 9. SÖDERMAN Jacob. [Courrier adressé à Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen, en réponse à une lettre datée du 03/03/2000 et adressée par Romano Prodi, président de la Commission européenne, à Nicole Fontaine]. Strasbourg, 14/03/2000. Disponible sur le site de *Statewatch* : [http://www.statewatch.org/Sodermanrefr.htm#N\\_1](http://www.statewatch.org/Sodermanrefr.htm#N_1) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1322</sup> BLACK Ian. « Prodi rebukes EU ombudsman for urging openness ». *The Guardian*, 15/03/2000. Disponible à l'adresse : <http://www.guardian.co.uk/world/2000/mar/15/eu.politics> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1323</sup> [SANS AUTEUR.] « Still Dissatisfaction over Commission's Proposal on Openness », *EurActiv.com*, 08/02/2000. Disponible à *EurActiv.com*, un site d'information, fondé en 1999 à Bruxelles, consacré aux affaires européennes, en se concentrant tout particulièrement sur les prises de position des « acteurs européens » visant à influencer les politiques européennes à un stade pré-législatif : <http://www.euractiv.com/en/priorities/dissatisfaction-commission-proposal-openness/article-110491> (consulté le 30/10/2010).

Concernant l'exception visant à protéger « les relations entre et/ou avec les États membres ou les institutions et organes communautaires et non-communautaires », Ian Harden, du bureau du Médiateur note : « *Given the structure of the European Union, most of the interesting things that the institutions and bodies do involve relations with the Member States, with other Community institutions or with non-Community institutions. It seems likely that most of the documents which anyone might want to see could fall within this category* »<sup>1324</sup>.

Certains regrettent que la Commission n'ait pas consulté la « société civile » lors de l'élaboration de son rapport. Ainsi, la commission des Communautés européennes de la Chambre des Lords estime : « *An important political opportunity was missed. Extensive external consultation would have demonstrated commitment to openness. It might have gone some way to restore to the institution some of the legitimacy and credibility it lost with the collapse of the Santer Commission* »<sup>1325</sup>.

#### 4.2.1. LE CONSEIL ET LA « DÉCISION SOLANA »

C'est après la diffusion de la proposition de la Commission qu'intervient la « décision Solana ».

Le Conseil souhaite protéger les documents et informations produits ou rassemblés dans le cadre du « deuxième pilier ». En juillet 2000, Javier Solana, Secrétaire général de cette institution, annonce une révision de la politique de classification des documents du Conseil, qui avait été adoptée en 1995. Il s'agit de modifier le règlement interne du Conseil, de façon à exclure du droit d'accès les documents relevant de la PESC et concernant plus particulièrement (1) les questions de sécurité et de défense et (2) la gestion des crises militaires et non-militaires<sup>1326</sup>.

Avec la première décision, une catégorie « Top Secret » s'ajoutait aux trois catégories de classification déjà existantes. Ainsi, le système de classification de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) devenait identique à celui de l'OTAN. En outre, la possibilité donnée aux fonctionnaires de changer le niveau de sécurité des documents était supprimée. La deuxième décision exclut du droit d'accès tous les documents à partir du niveau « Confidentiel » (Très secret/Top Secret, Secret ou Confidentiel) ainsi que « tout document du Conseil relatif à des

---

<sup>1324</sup> HARDEN Ian. *Introductory Statement to the 5th meeting of the Council of Europe Group of Specialists on Access to Official Information*. Strasbourg : Office of the European Ombudsman, 22/02/2000. Un résumé de cette intervention est disponible à l'adresse :

[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/cddh/3\\_committees/05.%20access%20to%20official%20information%20%28dh-s-ac%29/04.%20meeting%20reports/5th\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3_committees/05.%20access%20to%20official%20information%20%28dh-s-ac%29/04.%20meeting%20reports/5th_en.asp#TopOfPage) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1325</sup> UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN COMMUNITIES. *Sixteenth Report, Public Access to Documents, Session 1999-2000*, 25/07/2000, § 46. Disponible à l'adresse : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/lddeucom/102/10201.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1326</sup> UNION EUROPÉENNE. SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL / HAUT REPRESENTANT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE. Décision sur les mesures de protection des informations classées applicable au Secrétariat général du Conseil, 27/07/2000.

questions de sécurité et de défense de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses États membres ou à la gestion militaire et non-militaire des crises ».

Le 14 août 2000, le Conseil verrouille encore un peu plus l'accès à ses documents en amendant sa décision d'application du Code de conduite de 1993 : le but de la manœuvre consiste (1) à multiplier les cas dans lesquels la protection de la « sécurité » et de la « défense » des États membres et de l'Union justifie la classification de documents et (2) à exclure de façon automatique de nombreux documents du champ d'application du Code<sup>1327</sup>.

#### 4.2.1.1. Motivations de la décision Solana

Comment expliquer la décision Solana ? D'abord, cette décision est adoptée en plein conflit du Kosovo, alors que l'Union européenne, après le Conseil européen d'Helsinki, tente de définir une politique extérieure commune. Ensuite, l'OTAN, dont Javier Solana fut le Secrétaire général de décembre 1995 à octobre 1999, fait pression en faveur de la classification des documents communautaires concernant la PESC<sup>1328</sup>, dans laquelle il joue un rôle-clé :

- La note mentionne expressément l'intention de conclure des accords de sécurité avec l'OTAN : « permanent security agreements are being negotiated, interim arrangements should be prepared and introduced as soon as possible »<sup>1329</sup>.
- Cristina Gallach, porte-parole de Javier Solana, déclare en effet : « [the decision is] needed to be taken because some information that the EU will now be having access to is from other organizations and third countries »<sup>1330</sup>.
- Heidi Hautala, présidente du Groupe des Verts/Alliance libre européenne (1999-2001) est plus directe : « Solana is trying to introduce NATO's secretive methods into the EU through the backdoor »<sup>1331</sup>.

---

<sup>1327</sup> CONSEIL. 2000/527/CE : Décision du Conseil du 14 août 2000 portant modification de la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil et de la décision 2000/23/CE concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 212, 23/08/2000, pp. 9-10.

<sup>1328</sup> DOUGLAS-SCOTT Sionaidh. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow : Longman, 2002, pp. 146-147. REICHARD Martin. *The EU-NATO Relationship: a Legal and Political Perspective*. Aldersho : Ashgate, 2006, pp. 328-331.

<sup>1329</sup> COUNCIL. GENERAL SECRETARIAT. PRIVATE OFFICE. *Council Security Plan*. Note for the Permanent Representatives Committee. SN 3328/1/00 REV 1, 30/06/2000. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/secret/solana1.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1330</sup> CROFT Adrian. « EU : EU tightens Restrictions on Military Secrets ». *Reuters News Service*, 23/08/2000.

<sup>1331</sup> BLACK Ian. « Fury as envoys Vote for Military Secrecy ». *The Guardian*, 27/07/2000, p. 13. Disponible à l'adresse : <http://www.guardian.co.uk/world/2000/jul/27/freedomofinformation.uk> (consulté le 30/10/2010). GREENS/EUROPEAN FREE ALLIANCE IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. *Javier Solana gets His Own Way on Top-secret EU Defence Policy: NATO's Culture of Secrecy enters EU through Backdoor*. Press Release, 26/07/2000. Disponible à l'adresse : [http://www.greens-efa.org/cms/archiv/dok/98/98856.javier\\_solana\\_gets\\_his\\_own\\_way\\_on\\_topsec.pdf](http://www.greens-efa.org/cms/archiv/dok/98/98856.javier_solana_gets_his_own_way_on_topsec.pdf) (consulté le 30/10/2010).



De plus, en vertu d'une décision prise lors de la présidence finlandaise de décembre 1999, le registre public des documents du Conseil doit recenser les documents classifiés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000<sup>1332</sup>. Enfin, il y a urgence à rendre inaccessibles certains documents concernant des affaires militaires pour lesquelles plusieurs activistes ont formulé des demandes confirmatives<sup>1333</sup>. Le projet de décision vise clairement à réduire la portée du nouveau règlement en excluant de son champ d'application les documents relevant de la PESC : « *As regards public access to documents and the public register of Council documents, proposals have been tabled in COREPER to amend both decisions in order to exclude from their scope documents concerning security and defence matters. A similar exception should be included in the proposed regulation on transparency currently under discussion. The possibility of establishing specific rules to cover police and judicial co-operation is being studied* »<sup>1334</sup>.

#### 4.2.1.2. Une demande d'accès de *Statewatch*

*Statewatch* demande la divulgation des deux versions (SN 3328/00 et SN 3328/1/00, REV I,) du document devant être discuté par le COREPER le 26 juillet 2000 – document énumérant les différentes options envisagées concernant la modification du Code de conduite.

Le groupe de travail sur l'information autorise la communication de la seconde version tout en refusant l'accès à la première. Concernant l'accès à celle-ci, la division au sein du Conseil est totale : huit pays votent contre (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Portugal) et sept pays votent en faveur de la divulgation (Danemark, Grèce, Irlande, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède).

Le Conseil adresse sa réponse à *Statewatch* le 14 août (le jour même de l'adoption de sa décision) et la justifie en indiquant que la divulgation du document SN 3328/00 « could fuel public discussion on the subject and raise questions among the Council's partners as to the latter's reliability as regards the respect of its obligations under the security arrangements »<sup>1335</sup>.

---

<sup>1332</sup> CONSEIL. 2000/23/CE : Décision du Conseil, du 6 décembre 1999, concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 9, 13/01/2000, pp. 22-23.

<sup>1333</sup> [SANS AUTEUR.] « Solana Plans for the Security State Agreed, an End to EU Openness? ». *Statewatch News online*. [November 2000]. Disponible à l'adresse: <http://www.statewatch.org/news/jul00/05solana.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1334</sup> COUNCIL. GENERAL SECRETARIAT. PRIVATE OFFICE. *Council Security Plan*. Note for the Permanent Representatives Committee. SN 3328/1/00 REV 1, 30/06/2000.

<sup>1335</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Letter to Tony Bunyan [in response to a request for access to the document setting out the options for changing the 1993 Decision put before the COREPER meeting on 26 July]*. 14 August 2000. Cité par STATEWATCH. *Memorandum by Statewatch*. 28/09/2000. Dans UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN COMMUNITIES. *Eighth Report, Session 2000-2001*, 06/02/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200001/ldselect/ldeucom/31/3105.htm> (consulté le 30/10/2010).

#### 4.2.1.3. Réactions

La décision Solana déclenche un tollé chez les partisans de la transparence<sup>1336</sup>. Certains observateurs critiquent la possibilité qu'elle offre de classer toutes les informations dont la divulgation est simplement jugée « inappropriée ou prématurée » par le Conseil. D'autres ne voient pas la nécessité de ce nouveau texte, dans la mesure où la règle de l'auteur du Code de conduite empêche déjà la communication des documents visés par la décision Solana. La Chambre des Lords présente cette décision comme un « coup d'État estival », opéré pendant les vacances parlementaires, contre le Code de conduite<sup>1337</sup>. La décision provoque également une forte réaction au sein du Parlement européen et fait l'objet de deux recours devant la Cour de justice : le premier est introduit par les Pays-Bas (C-369/00) et le second par le Parlement européen (C387/00) ; ils seront l'un et l'autre annulés par la suite.

Au sein même du Conseil, on constate de profondes divisions concernant la décision Solana. Onze des quinze États membres la soutiennent. Le Portugal propose des mesures encore plus restrictives. L'Allemagne et l'Espagne soulignent la nécessaire « loyauté » qui doit régner entre États membres, institutions communautaires et organisations tierces, au premier rang desquelles l'OTAN. La Suède – qui insiste pour que les documents non-classifiés soient systématiquement considérés comme accessibles au public – rencontre l'opposition de l'Allemagne, de l'Espagne et de la France, pour lesquels tous les documents relevant de la PESC sont confidentiels, et ce jusqu'à leur publication<sup>1338</sup>. Seuls les Pays-Bas, la Suède et la Finlande votent contre la proposition de décision, le Danemark exprimant des réserves.

L'antagonisme entre ces quatre pays, dont deux sont membres de l'OTAN (Pays-Bas et Danemark), et les autres États membres devient manifeste avec l'annonce du gouvernement néerlandais d'entreprendre une action juridique contre ce qu'il considère constituer une violation du Traité d'Amsterdam<sup>1339</sup> et avec la déclaration suivante : « *Denmark, the Netherlands, Finland and Sweden consider that the confidentiality of Council documents on the common European security and defence policy (ESDP) can be guaranteed without the a priori exclusion of*

---

<sup>1336</sup> BARRY James. « Political Uproar Expected Over New EU Secrecy Code », *International Herald Tribune*, 26/08/2000, p. 7. [SANS AUTEUR.] « Nato Secrecy spooks EU Suits: The Push for Open Government has come up against Closed Doors », *Financial Times*, 18/11/2000, p. 11.

<sup>1337</sup> UNITED KINGDOM. HOUSE OF LORDS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN COMMUNITIES. *Eighth Report, Session 2000-2001*, 06/02/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200001/ldselect/ldcom/31/3105.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1338</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), pp. 114-116. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1339</sup> [SANS AUTEUR.] « Netherlands takes Council to court over access to EU documents ». *Statewatch News online* [22/09/2000] (<http://www.statewatch.org/news/sept00/13neth.htm>, consulté le 30/10/2010). [SANS AUTEUR.] « Sweden joins the Netherlands court case against the Council on access to documents ». *Statewatch News online* [28/09/2000] (<http://www.statewatch.org/news/sept00/17swed.htm>, consulté le 30/10/2010). [SANS AUTEUR.] « The Finnish Government supports the Dutch Government's Application on EU Transparency ». Press Release 272/2000. *Statewatch News online*, 03/11/2000 (<http://www.statewatch.org/news/nov00/11fin.htm>, consulté le 30/10/2010).

*documents from the scope of the Council Decisions on public access to Council documents and on the public register of Council documents. Denmark, the Netherlands, Finland and Sweden maintain that the amendments now adapted to the Council Decisions on public access to Council documents and on the public register of Council documents are without prejudice to the future instruments implementing Article 255 of the EC Treaty »<sup>1340</sup>.*

Javier Solana défend la décision du Conseil en la présentant comme un préalable nécessaire à une coopération plus étroite, dans le domaine de la PESC, entre les États membres et d'autres institutions (OTAN, Union de l'Europe occidentale) – les uns et les autres exigeant une protection des données sensibles qu'ils divulguent au Conseil. Ainsi, concernant les appels opposés aux refus d'accès, la décision prévoit que les documents soient examinés par des représentants de tous les États membres : la nécessité d'une unanimité en faveur de la communication d'un document réduit considérablement la possibilité d'annuler un refus d'accès. Il convient de noter que le contenu de la décision Solana est conforme à la législation sur le droit à l'information en France, pays qui préside le Conseil en juillet-août 2000<sup>1341</sup>.

#### 4.2.2. LE PARLEMENT EUROPÉEN

Les parlementaires européens, surtout ceux issus des pays nordiques, manifestent leur déception face à la proposition de la Commission. Ainsi, Astrid Thors (suédoise) et Bertel Haarder (danoise, vice-présidente du groupe des Libéraux démocrates) déclarent : « *The Commission proposal is a clear disappointment for us Nordic parliamentarians [...] Now there is a immediate moral obligation for the European Parliament to adopt, as soon as possible, more generous rules both concerning internal documents and the making public of correspondence to the European Parliament »<sup>1342</sup>.*

##### 4.2.2.1. Le rapport Cashman-Maij-Weggen

Le rapport du Parlement sur la proposition de la Commission est retardé de plusieurs mois du fait d'une querelle concernant la responsabilité de sa rédaction entre la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) et celle des libertés et des droits des citoyens (LIBE). Les deux commissions sont finalement désignées toutes deux compétentes. Michael Cashman (AFCO, Parti socialiste européen) et Hanja Maij-Weggen (LIBE, Parti populaire européen) sont chargés

---

<sup>1340</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision amending Decision 93/731/EC on public access to Council documents and Decision 2000/23/EC on the improvement of information on the Council's legislative activities and on the public register of Council documents. Statement by the Danish, Netherlands, Finnish and Swedish Delegations. Doc. 10702/00, INF 96 JUR 271. Brussels, 31/07/2000. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/newcode5.htm> (consulté le 18/10/2010).

<sup>1341</sup> Cf. article 6 de la loi n° 78-753 du 17/07/1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal – qui interdit la révision indépendante des décisions de refuser l'accès aux informations de sécurité nationale. Disponible à l'adresse : [http://www.legislation.cnav.fr/textes/loi/TLR-LOI\\_78753\\_17071978.htm](http://www.legislation.cnav.fr/textes/loi/TLR-LOI_78753_17071978.htm) (consulté le 18/10/2010).

<sup>1342</sup> [SANS AUTEUR.] « Still dissatisfaction over Commission's proposal on openness », 08/02/2000. Disponible sur le site d'EurActiv : <http://www.euractiv.com/en/priorities/dissatisfaction-commission-proposal-openness/article-110491> (consulté le 30/10/2010).

de préparer conjointement le rapport. Le choix de ces deux personnalités laisse perplexes la plupart des observateurs : « Cashman a new MEP elected in 1999, and Maij-Weggen (an ex-Minister in the Netherlands) were, to civil society groups, unknown quantities »<sup>1343</sup>. Michael Cashman rechigne avant d'accepter cette tâche : « *Being a new MEP, Cashman first turned down the request for becoming rapporteur and said "no, no that sounds terribly boring..." He also says that he later changed his mind with the comment, "okay, I'll do it... it sounds easy" »*<sup>1344</sup>.

Au sein du Parlement, le premier projet de rapport Cashman-Maij-Weggen est qualifié par certains de « big mistake »<sup>1345</sup> : sa préparation coïncide avec l'adoption de la décision Solana et l'un et l'autre présentent de troublantes ressemblances. Toutefois, les amendements proposés par les différentes commissions parlementaires modifient par la suite le contenu de ce projet. Parmi les mesures préconisées, citons :

- la création d'un registre public des documents,
- une accessibilité *automatique* aux documents à l'issue d'un délai 30 ans,
- un temps de réponse réduit à deux semaines,
- la mise en place d'un « Information Officer » dans chaque institution,
- la possibilité d'émettre des demandes confirmatives,
- un droit d'appel auprès du Médiateur européen.

#### 4.2.2.2. La position formelle du Parlement

Le Parlement considère la proposition de la Commission (novembre 2000) comme étant très restrictive, comme « n'apportant aucune amélioration par rapport à la situation présente et comme représentant même un pas en arrière pour les citoyens »<sup>1346</sup>. Les exceptions au droit d'accès sont trop nombreuses et permettent de s'opposer à la communication de presque tous les documents. Les parlementaires européens sont particulièrement hostiles aux refus d'accès

---

<sup>1343</sup> BUNYAN Tony. *Case Study: Secrecy and Openness in the European Union: the Ongoing Struggle for Freedom of Information*. Chapter 5: « The Amsterdam Treaty and the Run-up to the Regulation ». Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/ch5.htm> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1344</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), pp. 110. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1345</sup> *Ibid.*, pp. 110-111.

<sup>1346</sup> PARLEMENT EUROPEEN. COMMISSION DES LIBERTES ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURES (Rapporteur: Michael Cashman). Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (COM(2000) 30 /2– C5-0057/2000 - 2000/0032(COD)). A5-0318/2000 final, RR424698FR.doc, PE 285.961, 03/11/2000, Partie 2: Exposé des motifs, p. 4. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0318+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

censés sauvegarder « le bon fonctionnement des institutions » et ceux visant les « documents internes ».

Les commissions parlementaires rédigent de nombreux amendements précisant, par exemple, que :

- le droit d'accès aux documents doit être appréhendé comme un moyen d'assurer la transparence et la responsabilité démocratique au sens de l'article 6 TUE et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- ce droit s'applique aux documents des agences ou organes créés par les trois sommets du triangle institutionnel ;
- ce droit est indissociable du droit à l'information sur les activités des institutions ;
- le droit de solliciter des informations n'est pas suffisant, la diffusion *spontanée* des informations devant être la règle ;
- autant que possible, les documents doivent être *directement accessibles* par voie électronique.

Le Parlement et le Conseil s'affrontent au cours de négociations organisées en « trilogue informel », certains États membres souhaitant maintenir un haut degré de confidentialité pour la plupart des documents communautaires.

Au sein du Conseil, une majorité d'États soutient un premier texte de compromis, en date du 22 décembre (première version datée du 17 novembre, révisée le 1<sup>er</sup> décembre), produit par la présidence française et qui ne résout aucune des principales divergences constatées<sup>1347</sup> :

- Mise en œuvre de « procédures spéciales » pour l'ensemble des documents concernant la défense, la politique étrangère, la gestion (non-militaire) des crises, ainsi que la justice et les affaires intérieures. Tout document se référant à un autre document relevant d'une des catégories citées précédemment devrait également être exclu.
- Le fameux « space to think » des fonctionnaires est protégé : tous les documents préparatoires devraient être exclus du droit d'accès.

---

<sup>1347</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. « Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents », Presidency Compromise, 14938/00 INF 174 JUR 435 CODEC 1078, Brussels, 22/12/2000. Disponible à l'adresse: <http://www.statewatch.org/secret/14938.PDF> (consulté le 30/10/2010).

- Les « tiers » ont le droit d'opposer un veto à l'accès à leurs documents. Sur ce point, la proposition de la présidence française se réfère expressément à la Déclaration n° 35 attachée à l'Acte final du Traité d'Amsterdam.

La présidente du Parlement européen, Nicole Fontaine, suite à une recommandation du président de la commission des libertés et des droits des citoyens, adresse le 14 décembre 2000 une lettre au président de la Commission (le Conseil est en copie) : elle y exprime l'inquiétude de son institution concernant l'impasse constatée.

Le Parlement propose au Conseil et à la Commission de revoir la proposition en partant du principe que la transparence doit être la règle et la confidentialité l'exception. Ce principe s'articule pour le Parlement autour de quatre exigences majeures<sup>1348</sup> :

1. rendre transparent le processus législatif – de la préparation d'une proposition jusqu'à sa publication au *Journal Officiel* ;
2. définir précisément les limites du droit d'accès en supprimant les formulations trop génériques qui priveraient de tout effet utile l'article 255 TCE et le futur règlement ;
3. maintenir le système actuel de recours et prévoir, en cas de refus définitif, le contrôle démocratique exercé par les parlementaires en tant que représentants des citoyens ;
4. faire du nouveau règlement le « Freedom Information Act » des institutions de l'Union européenne en mettant en place des outils spécifiques (registres) et des technologies adéquates (Internet) pour garantir un accès réel et décentralisé aux documents et faire en sorte que l'information diffusée soit réinscrite dans son contexte.

La (pour le moins) prudente réponse du président de la Commission laisse présager la difficulté des négociations à venir<sup>1349</sup>.

## 5. LA PHASE D'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS

L'examen des documents de travail du Parlement, du Conseil et de la Commission révèle les positions respectives de ces trois institutions, leurs points communs et leurs divergences. Pour mémoire, ces documents sont :

---

<sup>1348</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES (Président : Graham Watson). Lettre adressée à Mme Nicole Fontaine, Présidente du Parlement européen. Réf. 310566, 05/11/2000. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE5 P1 B20 COMP LIBE.1999-010 0010).

<sup>1349</sup> JACOBS Francis B. « Institutional Dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001, p. 20. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF> (consulté le 30/10/2010).

- la proposition de la Commission,
- pour le Parlement : le projet de résolution législative<sup>1350</sup> adopté par la commission des libertés et des droits des citoyens, le 24 octobre (28 voix contre 4, et 2 abstentions) – projet accessible au public, et dont le vote en séance plénière sera retardé afin de ne pas entraver une série de réunions informelles avec le Conseil et la Commission,
- pour le Conseil : le document de travail de la présidence suédoise relatif à la réunion du Conseil Affaires générales de janvier 2001, ce texte témoignant des désaccords existant entre les quinze États membres<sup>1351</sup>.

## 5.1. COMPARAISON DES POSITIONS DES INSTITUTIONS EN TERMES D'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Le projet du Parlement est plus ambitieux que la proposition de la Commission. Dans le premier, les « règles spécifiques » visent uniquement à permettre un accès plus large aux documents communautaires. L'approche du Parlement est manifestement plus complète et prévoit, par exemple, dans son considérant 3, les futurs aménagements nécessaires : « *De la même façon, le présent règlement constitue le cadre juridique des accords institutionnels existants et futurs relatifs aux méthodes de rédaction des lois, au fond et à la forme du Journal officiel, à la gestion et à l'entreposage des documents, dans la perspective d'y autoriser l'accès, et aux lignes directrices se rapportant à la réglementation des modalités d'accès aux documents* ».

Le projet du Parlement fait référence à l'acquis communautaire, à la déclaration n° 17 et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il souligne « qu'un débat vraiment démocratique ne peut pas se développer dans l'Union européenne sans institutions ouvertes » et soutient le droit à l'information. Il présente, dans son considérant 2, l'accès aux documents comme un instrument protégeant « contre l'utilisation arbitraire et l'abus du pouvoir ainsi que contre la corruption et la fraude ». Ce projet s'adresse visiblement au grand public.

Le document de travail du Conseil – remis à *Statewatch* qui le diffuse sur son site Internet – met en lumière les efforts de rapprochement entre États membres et fait quelques concessions au projet du Parlement. Dans ses considérants, ce texte affirme, dans une formulation identique à

---

<sup>1350</sup> PARLEMENT EUROPEEN. COMMISSION DES LIBERTES ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURES (Rapporteur: Michael Cashman). Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (COM(2000) 30 /2– C5-0057/2000 - 2000/0032(COD)). A5-0318/2000 final, RR\424698FR.doc, PE 285.961, 03/11/2000, Partie 1: projet de résolution législative, p. 50. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2000-0318+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1351</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation of the European Parliament and of the Council regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents. Presidency Working Paper, [Brussels] 29/01/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/secret/WPAPER.HTM> (consulté le 30/10/2010).

celle de la Commission, que « l'ouverture permet aux citoyens de participer plus étroitement dans le processus décisionnel et garantit que l'administration jouit d'une plus grande légitimité et est plus efficace et plus responsable envers les citoyens dans un système démocratique » (considérant 2). Si le Conseil déclare que son but est « d'élargir autant que possible l'accès aux documents » (considérant 4), il se réfère à l'article 255 TCE, paragraphe 3, pour soutenir que l'accès aux documents qu'il produit en tant que colégislateur se fait « en préservant en même temps l'efficacité [du] processus décisionnel » (considérant 6).

### 5.1.1. LES BÉNÉFICIAIRES DU DROIT D'ACCÈS

La question des bénéficiaires du nouveau règlement donne lieu à certaines petites divergences.

Ces bénéficiaires seront tous les citoyens de l'Union, toutes les sociétés qui ont leurs bureaux sur le territoire de l'Union et tous les résidents « légaux ». Les projets du Parlement et du Conseil étendent ce droit aux personnes physiques et morales des pays tiers. Quoique les formulations retenues par ces deux institutions indiquent que ce droit n'est pas exécutoire, cette extension du droit d'accès est particulièrement bienvenue puisqu'elle autorise notamment les pays souhaitant adhérer à l'Union européenne à consulter les documents communautaires.

Les trois propositions sont unanimes pour affirmer que le demandeur n'a pas à motiver sa demande d'accès. Cependant, seul le projet du Parlement ne prévoit aucune réserve à ce principe : la proposition de la Commission précise quant à elle que « l'institution concernée peut réclamer du demandeur de fournir plus de détails sur sa demande » (alinéa 5.1), le document de travail du Conseil recourant à une tournure tout à fait similaire (paragraphe 3a(2)). Ainsi, les formulations retenues par la Commission et le Conseil sont susceptibles d'altérer ce principe de « non-justification », celle du Parlement n'autorise de questionner le demandeur « [qu']afin d'identifier les documents » (paragraphe 5.1).

La proposition de la Commission et le document de travail du Conseil prévoient des dispositions spécifiques concernant les demandes « répétitives » et/ou qui portent sur des « documents volumineux », aspect que le projet du Parlement n'aborde pas. Le texte du Conseil reprend l'énoncé proposé par la Commission selon lequel : « en cas de demandes générales et répétitives ou de demandes portant sur des documents très volumineux ou un très grand nombre de documents, l'institution concernée peut discuter de façon informelle avec le demandeur afin de trouver une solution juste » (paragraphe 3a(3)).

Les trois institutions fixent un délai maximum pour répondre à une demande d'accès « initiale » :

- deux semaines selon le projet du Parlement – ce même délai s'applique pour transmettre les documents demandés en cas de réponse positive (paragraphe 5.2) ;



- un mois pour la proposition de la Commission et pour le document de travail du Conseil, ce dernier s'engageant à ce que les demandes « soient traitées rapidement » (paragraphe 5.1).

Les trois documents prévoient, dans leurs paragraphes 5 respectifs, une procédure de traitement des demandes analogue :

- en cas de refus de la demande initiale, le demandeur peut introduire une demande confirmative,
- si celle-ci est également rejetée, l'institution informe le demandeur des recours possibles (Médiateur, Cour de justice).

Concernant les personnes habilitées à examiner les documents réclamés, le texte du Conseil stipule que « les demandes de confirmation pour des documents sensibles doivent uniquement être traitées *par les personnes qui ont le droit de consulter ces documents*, conformément aux règles internes de l'institution concernée » (paragraphe 6(1)). Le projet du Parlement exige « qu'un examen parlementaire de tous les documents exclus de l'accès public doit être assuré en informant régulièrement un organe du Parlement européen » (paragraphe 7).

**Table 2. Projets de règlement : les bénéficiaires du droit d'accès aux documents**

	Conseil	Commission	Parlement
Bénéficiaires	Personnes physiques et morales du monde entier	Personnes physiques et morales sur le territoire de l'Union	Personnes physiques et morales du monde entier
Motivation de la demande	Aucun motif ne doit être donné <u>mais</u> l'institution peut demander des détails supplémentaires		Aucun motif ne doit être donné
Demandes répétitives et/ou qui portent sur des documents volumineux	Un traitement spécial est prévu		Aucun traitement spécial n'est prévu
Délai de réponse à une demande initiale	Un mois		Deux semaines
Procédure	En deux étapes (demandes « initiale » et « confirmative ») ; possibilité de recours auprès du Médiateur ou à la Cour de justice		

### 5.1.2. LA QUESTION DES REGISTRES : UN INDICE DE « PROACTIVITÉ »

Le projet du Parlement témoigne d'un effort pour concevoir la réglementation sur l'accès aux documents comme la première étape d'un processus plus global d'accès à l'information. Par exemple, ce texte se montre tout à fait proactif en formulant des recommandations sur la tenue de registres :

- Chaque institution doit tenir son propre registre.

- Cet instrument doit inclure « tous les documents créés par cette institution au cours de la procédure pour l'adoption de mesures juridiquement contraignantes, notamment toutes les propositions, opinions, documents de travail, ordres du jour, documents pour la discussion lors de réunions formelles, comptes-rendus, déclarations et positions des États membres » (paragraphe 9a(3)).
- Le registre contient la description et les références des documents illustrant une prise de décision, ou transmis en interne ou vers l'extérieur (autres institutions, tiers) (paragraphe 9a(1)).
- Il doit encore énumérer les documents non-accessibles au public, en indiquant les raisons de ces exclusions (paragraphe 9a(2)).
- Les documents décrits dans le registre doivent être *directement* accessibles.

Le document de travail du Conseil essaye lui aussi de dépasser la simple question de l'accès aux documents communautaires, en déclarant qu'il « rendrait effectifs les droits des citoyens qui découlent de cette réglementation » (paragraphe 9a(1)). Concernant le cas particulier des registres, il recommande uniquement une description succincte de chaque document et, à l'inverse du texte du Parlement, préconise de ne pas enregistrer les documents « sensibles » ou relevant d'une exception : « aucune référence ne sera faite quand la divulgation de la référence pourrait nuire à la protection de l'information donnée dans l'article 4 » (paragraphe 9a(2)).

**Table 3. Projets de règlement : la question des registres**

	Conseil	Commission	Parlement
Registres	Mise en place de registre : pas de référence aux documents sensibles ou si la simple mention de la référence « peut nuire à la protection accordée par les exceptions »	Possibilité d'accéder aux registres (sans plus de précision)	Mise en place de registre : références de tous les documents « envoyés » (sortant) ou illustrant une prise de décision ; énumération des documents faisant l'objet d'une exception ; « les documents doivent être accessibles directement »

### 5.1.3. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION

Selon le document de travail du Conseil, la nouvelle réglementation s'appliquera à « tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire les documents qu'elle a rédigés ou reçus de tiers et qui sont en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne »

(paragraphe 1(2)). Le projet du Parlement souligne quant à lui que l'expression « tous les domaines » se réfère aux trois piliers, ce que le Conseil reconnaît mais en émettant certaines réserves et en précisant que les documents « sensibles » feront l'objet d'un traitement spécial.

*Supports concernés.* — Concernant le support des documents relevant du droit d'accès, le Conseil, la Commission et le Parlement s'accordent à permettre la communication des supports écrits, électroniques, sonores, visuels et audiovisuels.

*Exceptions.* — Des trois institutions, c'est le Parlement qui prévoit le plus petit nombre d'exceptions. Ne seraient pas communiqués les documents dont divulgation affecterait significativement (paragraphe 4(1a)) :

- la sécurité publique,
- la stabilité monétaire,
- les questions de défense et militaires,
- les intérêts vitaux liés aux relations internationales de l'Union européenne,
- la vie privée,
- les secrets commerciaux, à condition de procéder à une « mise en balance des intérêts » publics et privés.

Le projet du Parlement recommande également que toute classification soit limitée dans le temps. Si l'accès à un document est refusé « pour une période illimitée », le motif du refus doit être réexaminé régulièrement (paragraphe 3a(2)).

La proposition initiale de la Commission dresse une liste d'exceptions longue et détaillée : elle considère par exemple la protection du « fonctionnement efficace des institutions » comme une motivation valable pour un refus d'accès (paragraphe 4(1a)). La position du Conseil (Conseil, paragraphe 4.2) est similaire à celle de la Commission, mais se distingue en déclarant que « l'accès à un document concernant une question pour laquelle la décision n'a pas été prise par les institutions peut être refusé si sa divulgation pourrait sérieusement affecter le processus décisionnel de l'institution, sauf quand il est clairement dans l'intérêt public de divulguer le document ».

*Une exception particulière : les documents « à usage interne ».* — La proposition de la Commission recommande de ne pas communiquer « les textes à usage interne tels que les documents pour la discussion, les opinions de départements et d'exclure les messages informels » (paragraphe 3a). Le document de travail du Conseil adopte une approche similaire en

excluant la divulgation des documents « à usage interne faisant partie de consultations et délibérations préliminaires au sein des institutions, tels que les documents pour discussion, les documents non terminés ou les projets de documents et les documents dont le contenu reflète des opinions personnelles » (paragraphe 3a). Le projet du Parlement propose une exception de même nature, fondée sur la notion de « space to think » (paragraphe 3a) : « *l'espace de réflexion [se limite] à l'information informelle sous forme de messages écrits qui servent à donner une opinion personnelle ou à échanger librement des idées (« brainstorming ») au sein des institutions* ».

Cette dernière formulation est à la fois la plus restrictive et, paradoxalement, celle qui est la plus sujette à interprétation.

*Instances concernées.* — La définition des organes communautaires qui seront soumis à la nouvelle réglementation est source de divergences. D'après le Traité d'Amsterdam, ce texte est censé s'appliquer exclusivement aux trois sommets du triangle institutionnel :

- le document de travail du Conseil s'en tient à la lettre du Traité ;
- le projet du Parlement mentionne les « organes internes et subsidiaires (tels que les commissions du Parlement, les commissions du Conseil, les groupes de travail et les directions générales de la Commission) » (paragraphe 3b) ;
- la proposition de la Commission se montre encore plus précise et énumère chaque « organe », ainsi que ces principaux « sous-organes » (paragraphe 3c à 3e).

Ainsi, la proposition de la Commission considère que les groupes politiques du Parlement relèveront de la nouvelle réglementation, ce que ne prévoit pas le projet du Parlement.

**Table 4. Projets de règlement : champ d'application du droit d'accès aux documents communautaires**

	Conseil	Commission	Parlement
Étendue	Tous les documents (rédigés ou reçus) détenus par une institution		
Supports concernés	Écrit, électronique, sonore, visuel ou audiovisuel		
Exceptions/motifs de refus de communication	Protection de : <ul style="list-style-type: none"> <li>• de la sécurité publique ;</li> <li>• des questions de défense et militaires ;</li> <li>• des relations internationales ;</li> <li>• des relations entre un État membre et une institution de la Communauté ou entre les institutions de la Communauté et des institutions non communautaires ;</li> <li>• de la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre ;</li> <li>• des actions devant les tribunaux ;</li> <li>• de l'efficacité des inspections, investigations et audits ;</li> <li>• des actions pour violation, y compris leurs étapes préparatoires ;</li> <li>• de la vie privée ;</li> <li>• des intérêts commerciaux</li> </ul>	Protection de : <ul style="list-style-type: none"> <li>• de la sécurité publique ;</li> <li>• de la défense et des relations internationales ;</li> <li>• des relations entre et/ou avec les États membres ou des institutions communautaires ou non communautaires ;</li> <li>• des intérêts financiers ou économiques ;</li> <li>• de la stabilité monétaire ;</li> <li>• de la stabilité de l'ordre juridique de la Communauté ;</li> <li>• des actions devant les tribunaux ;</li> <li>• des inspections, investigations et audits ;</li> <li>• des actions pour violation, y compris leurs étapes préparatoires ;</li> <li>• du fonctionnement efficace des institutions ;</li> <li>• de la vie privée ;</li> <li>• des intérêts commerciaux</li> </ul>	Protection de : <ul style="list-style-type: none"> <li>• de la sécurité publique ;</li> <li>• de la stabilité monétaire ;</li> <li>• des questions de défense et militaires ;</li> <li>• des intérêts vitaux liés aux relations internationales de l'Union européenne ;</li> <li>• de la vie privée ;</li> <li>• des intérêts commerciaux (mise en balance des intérêts)</li> </ul>

Piliers concernés	Documents relevant de tous les domaines d'activité (y compris les 2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> piliers ; une procédure spéciale pour les documents sensibles)	Pas de disposition spécifique ; pas d'annulation de règles existantes en matière d'accès	Documents relevant de tous les domaines d'activité (y compris les 2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> piliers ; annulation des règles d'accès moins favorables)
Documents informels/internes	Possibilité de protéger les documents si aucune décision n'a été prise (« test de préjudice »)	Possibilité de protéger les documents internes	Possibilité de protéger l'information informelle (« test de préjudice »)
Détenteurs concernés	Pas de disposition spécifique	Documents détenus par les trois institutions et ceux des organes internes	Documents détenus par les trois institutions et ceux des organes internes « présents et futurs » et des agences responsables devant eux

#### 5.1.4. LA QUESTION DES DOCUMENTS PROVENANT DE « TIERS »

Les trois textes comportent des dispositions concernant le traitement des documents provenant des « tiers ». Ils définissent de façon identique la notion de « tiers », à savoir : « toute personne physique ou morale ou toute entité en dehors de l'institution, y compris les États membres, d'autres institutions et organes communautaires et non-communautaires ainsi que les pays non-membres » (Commission, paragraphe 3f ; Parlement, paragraphe 3f ; Conseil, paragraphe 3c).

La question de la confidentialité des documents émanant des États membres est cruciale :

- La proposition de la Commission préconise de garantir cette confidentialité (paragraphe 3d) et de n'appliquer la nouvelle réglementation qu'aux documents transmis aux instances communautaires après son entrée en vigueur (paragraphe 2 (1)).
- Le projet du Parlement rejette cette approche, susceptible d'affaiblir la future réglementation. Il recommande que les États membres (et les autres « tiers ») se fondent sur la liste des exceptions définies par la nouvelle réglementation pour justifier leur refus de permettre la communication d'un document conservé par une institution européenne. Cette dernière peut décider de passer outre la volonté du tiers, mais doit respecter un certain délai avant de divulguer le document pour que son auteur puisse exercer un éventuel recours (paragraphe 4c).
- Le document de travail du Conseil renvoie à la déclaration n° 35 annexée à l'acte final du Traité qui « permettra aux États membres de demander à la Commission ou au Conseil

de ne pas communiquer aux tiers un document provenant de cet État sans son accord préalable » (considérant 9).

Se pose également la question des documents communautaires conservés par des tiers ; les législations nationales en matière d'accès aux documents peuvent en effet être plus libérales que le nouveau règlement européen : on se souvient du cas de la Suède qui, lors de sa présidence, au premier semestre de l'année 2001, publie des documents de travail du Conseil.

- Le projet du Parlement stipule que « l'État membre doit immédiatement informer l'institution » (paragraphe 4d) mais laisse à la discrétion de cet État la décision de divulguer (ou non) un document en se fondant sur sa législation nationale. Cependant ce texte souhaite que l'État membre agisse dans un « esprit de coopération loyale ».
- Le document de travail du Conseil s'avère confus : selon un énoncé contesté par certains États membres, l'État « doit transmettre [le document] rapidement à l'institution pour qu'une décision puisse être prise » (considérant 14).

**Table 5. Projets de règlement : statut des « tiers »**

	Conseil	Commission	Parlement
Traitement par les institutions européennes de documents provenant de tiers	L'État membre doit donner son accord avant toute divulgation	La confidentialité est accordée si elle est demandée par le tiers	Le tiers doit demander la confidentialité sur base d'exceptions prédéfinies ; l'institution décide ; possibilité d'un recours juridique
Traitement par des tiers de documents provenant des institutions européennes	L'État membre doit introduire une demande auprès de l'institution pour qu'une décision « puisse être prise »	« Esprit de loyauté » ; pas de disposition plus précise	« Esprit de loyauté » ; l'État membre prend la décision finale

## 5.2. COMPARAISON DES POSITIONS DES INSTITUTIONS EN TERMES D'OUVERTURE ET DE TRANSPARENCE

L'analyse des positions respectives du Conseil, de la Commission et du Parlement fait apparaître d'importantes différences en termes d'ouverture et de transparence.

*Le projet du Parlement.* — Le Parlement adopte clairement la position la plus libérale en matière d'accès aux documents.

Ainsi, il réaffirme son engagement à rendre les documents *directement accessibles*, recommande le délai le plus court en matière de traitement des demandes initiales (deux semaines), propose

un ensemble de dispositions détaillées concernant la tenue des *registres* exhaustifs et rapidement disponibles. En outre, contrairement aux textes du Conseil et de la Commission, il préconise de traiter les *demandes répétitives* comme des demandes « normales ». Cette disposition est importante en termes d'ouverture et de transparence : l'institutionnalisation d'un « espace public européen » se fonde sur le travail régulier de groupes d'intérêts, de médias et de chercheurs qui doivent pouvoir accéder à l'information sans discrimination.

En outre, le projet du Parlement propose d'autoriser l'accès aux documents rédigés dans les phases préparatoires du processus d'élaboration des politiques communautaires : l'accessibilité des documents internes permet la *participation active de la société civile* lors de la conception de ces politiques, ainsi que le renforcement du contrôle de leur mise en œuvre (sans compter uniquement sur la *responsabilité « ex-post »*). Par comparaison, la proposition de la Commission et le document de travail du Conseil défendent une position plus conservatrice qui ne favorise pas la participation civique et complique même la responsabilité « ex-post ».

Enfin, le projet de résolution adopté par la commission des libertés vise à créer les conditions d'un système communautaire « aussi ouvert que possible », ainsi :

- il réclame un instrument législatif qui garantisse un principe général d'accès aux documents émanant des trois piliers et rejette la possibilité d'établir des dispositions d'accès spécifiques susceptibles d'être contreproductives,
- il conditionne la confidentialité à un régime d'exceptions clairement et précisément définies, à une mise en balance des intérêts en présence et à un réexamen régulier des documents classifiés.

*La proposition de la Commission.* — À l'instar du projet du Parlement, la proposition de la Commission recommande de soumettre au droit d'accès l'ensemble des documents produits par les « organes » et « sous-organes » des trois principales institutions. Cependant, la Commission se montre parfois moins ouverte que le Parlement et que le Conseil : par exemple, elle réserve le droit d'accès aux seules personnes physiques et morales résidant dans l'Union européenne.

La Commission fonde essentiellement sa détermination à maintenir une certaine confidentialité sur la nécessité de garantir « l'efficacité » du fonctionnement des institutions : c'est pourquoi l'accès aux documents internes est restreint par des exceptions. D'ailleurs, l'exécutif européen ne prévoit même pas de « test de préjudice » (« harm test ») pour comparer les intérêts des demandeurs à accéder à un document et ceux de l'institution à en assurer la confidentialité.

*Le document de travail du Conseil.* — Le document de travail du Conseil est particulièrement restrictif : son objectif est moins de protéger « l'espace de réflexion » institutionnel que de



garantir une confidentialité maximale des processus décisionnels, en prévoyant par exemple des procédures spéciales pour le traitement des documents « sensibles » (question d'importance majeure pour la France, l'Allemagne et l'Espagne). Comme la proposition de résolution de la Commission, il réserve un traitement spécifique aux demandes répétitives ou portant sur des documents volumineux.

Le document de travail du Conseil se différencie du projet du Parlement sur bien des points, notamment sur la possibilité d'un accès rapide et global aux documents *via* un registre. Ainsi, il préconise un enregistrement partiel : il limite ainsi (1) la participation et les contributions « externes » et (2) la responsabilité ex-post.

En somme, les textes proposés par le Conseil, la Commission et le Parlement manquent généralement de vision et d'ambition. Par exemple, chaque institution essaye de soustraire au droit d'accès les documents relevant de ses activités les plus sensibles :

- les délibérations des groupes parlementaires du Parlement européen,
- les documents administratifs internes de la Commission,
- les documents préparatoires du Conseil.

Allié naturel des partisans de la transparence, le Parlement prévoit cependant un accès aux documents communautaires particulièrement étendu, facilité par une procédure rapide, ouvert à tous, dans presque tous les domaines et dans presque toutes les phases du processus décisionnel. Au contraire, la Commission et le Conseil veillent à protéger leurs délibérations et débats internes. Le second est encore empreint de la culture du secret inhérente aux relations diplomatiques et se réserve la possibilité de cacher l'existence même de documents.

### 5.3. ISSUE DES NÉGOCIATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

#### 5.3.1. DIFFICULTÉS, INCERTITUDES, RETARDS

Les négociations interinstitutionnelles sont particulièrement difficiles et la nouvelle législation n'est adoptée qu'avec un retard considérable. Lors de ces négociations, le Parlement travaille en étroite collaboration avec le gouvernement suédois, qui à partir de janvier 2001 assure la présidence du Conseil et parvient à rassembler une majorité d'États membres autour d'une version amendée de la proposition. La Commission s'incline alors et accepte la version validée par les deux institutions législatives. Le règlement n° 1049/2001 est finalement adopté le 30 mai 2001.

### 5.3.1.1. La délégation du Parlement

Au cours des réunions trilogues, le Parlement est représenté par Graham Watson, chef de file des démocrates-libéraux britanniques et président de la commission des libertés et des droits des citoyens<sup>1352</sup>. La délégation du Parlement compte également deux autres membres de cette même commission : son rapporteur Michael Cashman (PSE) et la suédoise Charlotte Cederschiöld (PPE-DE). Elle compte encore les rapporteurs pour avis d'autres commissions (commission des affaires constitutionnelles, commission juridique et du marché intérieur, commission des pétitions et commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense) : la néerlandaise Hanja Maij-Weggen (PPE-DE), la finlandaise Heidi Hautala (Verts/Alliance libre européenne), la finlandaise Astrid Thors (ELDR) et la suédoise Cecilia Malmström (ELDR).

Les origines nationales et politiques de ces parlementaires sont révélatrices des intérêts en jeu et seront reflétées par le vote du 3 mai 2001. Les parlementaires d'Europe centrale et méridionale brillent par leur absence lors des négociations, contrairement aux députés provenant des pays nordiques ainsi que certains parlementaires libéraux<sup>1353</sup>.

### 5.3.1.2. Les négociateurs suédois

La présidence suédoise est essentiellement représentée par l'ambassadeur Gunnar Lund, diplomate expérimenté, qui mène les discussions au sein du Conseil et les négociations avec les deux autres institutions. Helena Jäderblom, du ministère de la Justice, qui présidait le groupe de spécialistes du Conseil de l'Europe sur l'accès aux informations officielles, apporte également son expertise. Lors du débat du 2 mai 2001 (qui précède le vote au Parlement), Graham Watson, s'attarde sur la capacité de la présidence suédoise à constituer une majorité au sein du Conseil tout en respectant le délai fixé par le Traité<sup>1354</sup>. Plus tard, il rendra hommage à ces deux personnalités : « Gunnar Lund did a really good job and Helena Jäderblom did a huge job »<sup>1355</sup>.

Si les capacités de négociations du social-démocrate Gunnar Lund sont régulièrement soulignées – surtout par les sources suédoises – la volonté de la présidence suédoise

---

<sup>1352</sup> TALLBERG Jonas. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006 (Coll. « Themes in European Governance »), pp. 153-154.

<sup>1353</sup> JACOBS Francis B. « Institutional Dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001, p. 20. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1354</sup> PARLEMENT EUROPEEN. « Accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission ». Séance du mercredi 2 mai 2001 (Bruxelles). *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen » (janvier-décembre 2001) [sur CD-ROM]. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010502+ITEM-007+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1355</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), p. 130. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

d'organiser des tractations à huis clos est fortement critiquée, tant par les défenseurs de la transparence que par la presse suédoise<sup>1356</sup>.

### 5.3.1.3. Des négociations difficiles

Lors de la préparation de la présidence suédoise, dès le second semestre 2000, des réunions secrètes sont organisées au *Foreign and Commonwealth Office* britannique : y participent des parlementaires européens et des représentants des États favorables à une transparence accrue (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas et pays nordiques)<sup>1357</sup>.

Les négociations interinstitutionnelles s'avèrent très difficiles. Une note de Clara Albani (conseillère juridique de Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen) datée du 28 mars 2001 témoigne de l'incertitude et de l'inquiétude du Parlement concernant l'issue des pourparlers : « Le dernier trilogue a eu lieu le lundi 26 mars dernier et la possibilité d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil ne semblait pas complètement acquise »<sup>1358</sup>.

Clara Albani écrit que la présidence suédoise insiste pour que le Parlement repousse son vote (prévu lors de la session d'avril) pour permettre de trouver un accord :

---

*« L'état des travaux au Conseil est très difficile à évaluer. M. Lund a convoqué la Coreper ce jour, à huis clos, afin d'obtenir l'accord de ses collègues sur un texte assez proche de la position du Parlement. Il semblerait que le résultat de cette réunion n'ait pas donné le mandat dans sa totalité à M. Lund, mais il en ressort un texte « ad referendum » qui pourrait devenir la base de cet accord. M. Lund a également participé ce jour à une réunion avec M. Watson en insistant vivement pour retarder le vote du PE en vue d'un accord de première lecture. MM. Watson, Cashman et Mme Majj-Weggen désirent faire confiance à la présidence suédoise mais le risque d'un échec est toujours présent ».*

---

Clara Albani conclut :

---

*« À ce stade, il semble que nous n'ayons pas d'autre alternative que de faire confiance à la présidence suédoise ».*

---

---

<sup>1356</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>1357</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>1358</sup> ALBANI-LIBERALI Clara. Note à l'attention de Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen. Bruxelles, 28 mars 2001. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE5 P1 C30 INST 2NIC-1999-030 0020).

En avril, celle-ci adopte une tactique plus offensive et parvient à rassembler une majorité d'États membres autour d'une version amendée de la proposition. En effet, l'échéance du 1<sup>er</sup> mai se rapproche dangereusement et la présidence veut absolument parvenir à un compromis : « For Sweden, the most important goal became to reach an agreement rather than pushing for the national position »<sup>1359</sup>.

#### 5.3.1.4. Le vote du Parlement européen

Le Parlement approuve la version amendée à une écrasante majorité (388 voix pour, 87 contre, 12 abstentions), le 3 mai 2001 – date symbolique puisqu'elle correspond à la Journée mondiale de la liberté de la presse. Il convient toutefois de constater que le rapport sur la proposition initiale de la Commission avait été adopté par 409 voix pour, 3 contre et 44 absentes le 16 novembre 2000<sup>1360</sup>. La nouvelle proposition recueille les voix du PPE, du PSE et de l'ELDR.

Les Verts (dont Heidi Hautala), le groupe GUE/NGL (Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique) et la majeure partie du groupe EED (Europe des démocraties et des différences (EDD)) rejettent la proposition<sup>1361</sup>. Les parlementaires opposés au nouveau texte critiquent :

- la gestion des documents « sensibles » (Heidi Hautala et Cecilia Malmström souhaitent un plus large accès à ces documents),
- les différences entre les modalités d'accès du public aux documents des institutions européennes et certaines pratiques nationales – différences qui comportent un certain danger (point soulevé par plusieurs parlementaires nordiques),
- la négociation à huis clos de la nouvelle proposition.

Jens-Peter Bonde (EDD) justifie ainsi sa décision de voter contre le rapport : « *Monsieur le Président, je ne puis accepter les nouvelles règles en matière de transparence, car elles prévoient un plafond commun au niveau de la transparence autorisée et elles constituent un véritable pas en arrière. Des documents qui sont aujourd'hui publics pourront être secrets demain. Des documents qui peuvent être fournis aujourd'hui à Copenhague ou à Stockholm ne pourront plus l'être demain dans l'ensemble de l'Union européenne. [...] Ce nouveau plafond en matière de transparence est assorti d'une nouvelle procédure permettant à trois pays opposés à toute transparence – la France, l'Espagne et l'Allemagne – de bloquer tout progrès même si*

---

<sup>1359</sup> BROMAN Matilda. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. University dissertation, Lund: Lund University, Department of Political Science, 2008 (Coll. « Lund Political Studies »; 152), p. 132. Disponible à l'adresse : [http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1360</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Séance du jeudi, 16 novembre 2000 (2001/C 223/04) : procès-verbal, résultat des votes par appel nominal. *Journal officiel des Communautés européennes*, C 223, 08/08/2001, pp. 278-279.

<sup>1361</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Séance du jeudi, 3 mai 2001 (2002/C 27 E/002) : procès-verbal, résultat des votes par appel nominal. *Journal officiel des Communautés européennes*, C 27E, 31/12/2002, pp. 26-28.

*l'ensemble des députés du Parlement européen ainsi que douze parlements nationaux se mettent d'accord pour accroître quelque peu la transparence »*<sup>1362</sup>.

S'exprimant au nom du Groupe des Verts/Alliance libre européenne, la suédoise Inger Schörling déclare : « Nous déplorons cependant la façon dont cette affaire a été traitée à la commission des libertés, en l'occurrence selon une procédure qui ne figure pas dans le règlement intérieur du Parlement, ou qui n'a pas été pratiquée précédemment. Il en a résulté, dès la première lecture, une procédure de conciliation entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, sans que les députés ou l'opinion publique n'aient la possibilité d'en suivre le déroulement. C'est un fait curieux, s'agissant d'un sujet qui portait précisément sur la transparence et le droit de regard. Le groupe Verts/ALE estime que la question de la transparence aurait mérité d'être traitée dans le cadre d'une procédure plus longue, qui aurait mieux donné aux citoyens européens la possibilité de suivre l'évolution de l'affaire »<sup>1363</sup>.

Les parlementaires Eriksson, Frahm, Schmid, Seppänen et Sjöstedt du groupe GUE/NGL sont encore plus critiques : « *Le groupe GUE/NGL se dissocie du résultat obtenu à la suite de négociations organisées à huis clos et nous avons ce jour voté contre le compromis conclu entre les deux principaux groupes politiques du Parlement européen, le Conseil et la Commission. [...] Cette question n'a quasiment fait l'objet d'aucun débat public et le processus à huis clos qui a dégagé les règles en question n'a pas vraiment contribué à rapprocher l'Union des citoyens. On a l'impression que les rapporteurs se sont retranchés à l'ombre de la présidence suédoise dans l'espoir que la transparence et l'intérêt public soient garantis par la longue tradition qu'ont les Suédois de rendre leur administration transparente. Il est toutefois évident que les Suédois ont accepté un accommodement garantissant un consensus au sein du Conseil plutôt que les intérêts des citoyens. En d'autres termes, les Suédois ont contribué à valider le règlement plutôt qu'à protéger les intérêts des citoyens, et le Parlement européen a aujourd'hui décidé de s'aligner. La Commission et le Conseil peuvent se montrer satisfaits ; quant au Parlement européen, il a négocié en tenant compte de ses propres intérêts dans le but de pouvoir accéder à un grand nombre de documents confidentiels »*<sup>1364</sup>.

Au premier semestre de 2001, parallèlement aux réunions trilogues, se tient une négociation relative à un accord interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil – accord concernant

---

<sup>1362</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du mercredi, 2 mai 2001 à Bruxelles (« Accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission »). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010502+ITEM-007+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1363</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du jeudi, 3 mai 2001 à Bruxelles (« Votes »). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010503+ITEM-005+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1364</sup> *Ibid.*

l'accès du premier aux informations « sensibles » du second dans le domaine de la PESC (accord approuvé par la Conférence des présidents le 13 juin 2002)<sup>1365</sup>.

### 5.3.2. ISSUE DES NÉGOCIATIONS : UN TEXTE DE COMPROMIS

Lors du débat au Parlement européen, Michael Cashman emploie le mot « compromis » à huit reprises et déclare à propos du nouveau règlement<sup>1366</sup> : « *bien sûr, le texte ne va pas aussi loin que nous l'aurions voulu. Je suis le premier à l'admettre mais la priorité que nous poursuivions, Hanja Maij-Weggen et moi, était de boucler le dossier dans les délais prescrits par le Traité, afin que les institutions ne puissent être accusées de ne pas remplir les promesses faites au citoyen aux termes de l'article 232 dudit Traité* ».

Concernant les exceptions, les parlementaires européens réussissent à faire retirer la plupart des dispositions restreignant le droit d'accès. Ainsi, les documents de travail (documents de réflexion ou de discussion, avis des services, messages informels) ne sont plus exclus et l'exemption relative aux délibérations internes est précisément définie afin de préserver « l'espace de réflexion » des institutions européennes. Les protections proposées pour le « bon fonctionnement » communautaire, la « stabilité de l'ordre juridique » et la protection des relations avec les États membres ou d'autres institutions sont écartées<sup>1367</sup>.

Sur le fond, le règlement n° 1049/2001 clarifie les points suivants :

- les demandes d'accès peuvent se faire par écrit ou sous forme électronique,
- la création et la tenue de registres est obligatoire,
- le règlement s'applique aux agences communautaires,
- le règlement s'applique aux documents produits et reçus, y compris ceux concernant de procédures d'infractions au droit communautaire.

Le nouveau règlement comporte cependant des zones d'ombre. Ainsi, alors que la règle de l'auteur est abandonnée, le règlement n° 1049/2001 reconnaît aux États membres le droit de

---

<sup>1365</sup> PARLEMENT EUROPEEN, CONSEIL. Accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 298, 30/11/2002, pp. 1-3.

<sup>1366</sup> PARLEMENT EUROPEEN. « Accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission ». Séance du mercredi 2 mai 2001 (Bruxelles). *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen » (janvier-décembre 2001) [sur CD-ROM]. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010502+ITEM-007+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1367</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 145, 31/05/2001, pp. 44-45, articles 3 et 4.1.a.

demander la confidentialité des documents qu'ils transmettent au Conseil ou à la Commission, l'un et l'autre ayant l'obligation de les consulter avant toute communication à des tiers<sup>1368</sup>. Il n'est cependant pas établi clairement que de telles dispositions fournissent aux États membres un droit de veto « absolu »<sup>1369</sup>. Le principe de « coopération loyale », censé guider les États membres avant d'autoriser l'accès aux documents communautaires qu'ils détiennent, reste mal défini.

La décision Solana, qui exclut automatiquement la plupart des informations classifiées, est finalement annulée. Néanmoins, gouvernements nationaux et institutions communautaires conservent un droit de « quasi-veto » leur permettant de bloquer l'enregistrement et la divulgation d'informations classifiées transmises au Conseil et à la Commission. En outre, la classification de l'entité productrice du document prime sur celle des institutions européennes. Sur la question de la classification, le nouveau règlement définit les catégories d'agents et de fonctionnaires européens habilités à accéder aux documents sensibles<sup>1370</sup>.

Il est évident que le droit des citoyens d'accéder aux documents communautaires dépendra d'une étape ultérieure beaucoup moins médiatisée : celle des tractations entourant la définition des mesures, des ressources et des infrastructures nécessaires à sa mise en application. À cet égard, Heidi Hautala compare le règlement n° 1049/2001 à une poupée gigogne, qui cache toute une série de poupées plus petites à l'intérieur<sup>1371</sup> : elle use de cette métaphore pour rappeler que c'est uniquement l'examen des modalités d'application du nouveau règlement qui permettra de juger de l'efficacité de ses dispositions.

—

Finalement, l'aspect le plus positif du nouveau règlement est certainement son adoption même : elle permet l'application effective de l'article 255 TCE et du droit d'accès<sup>1372</sup>. Ce compromis dote ainsi l'Union d'une réglementation générale sur l'accès aux documents communautaires et comble un vide juridique dénoncé depuis longtemps par la Cour de justice. L'insertion du droit

---

<sup>1368</sup> *Ibid.*, motif 10 et articles 4.4 et 4.5.

<sup>1369</sup> HARDEN Ian. « Citizenship and Information ». *European Public Law*, vol. 7, n° 2, juin 2001, p.181.

<sup>1370</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 145, 31/05/2001, p. 46, article 9. L'information contenue dans de tels documents doit se rapporter à l'un des thèmes mentionnés dans l'article 4.1.

<sup>1371</sup> PARLEMENT EUROPEEN. « Accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission ». Séance du mercredi 2 mai 2001 (Bruxelles). *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen » (janvier-décembre 2001) [sur CD-ROM]. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20010502+ITEM-007+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1372</sup> DYRBERG Peter. « Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency? ». Dans ARNULL Anthony, WINCOTT Daniel (ed.). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2002 (Coll. « Oxford Studies in European Law »), p. 96.

d'accès aux documents des institutions dans l'ordre juridique européen constitue l'aboutissement d'une période de gestation longue et passionnelle.

La préparation du règlement n° 1049/2001 restera en effet comme une saga marquée par de nombreux rebondissements et terminée par un compromis ainsi résumé par Steven Peers<sup>1373</sup> :

---

*« the Commission's proposals to weaken many important aspects of the access rules were rejected and the new Regulation ultimately contains several steps forward, counterbalanced by several steps backward and a number of disappointments ».*

---

---

<sup>1373</sup> PEERS Steve. « The New Regulation on Access to Documents: a Critical Analysis ». Dans EECKHOUT Piet, TRIDIMAS Takis (éd.). *Yearbook of European Law 2002*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 385-442, (« Yearbook European Law »; 21); *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 6, 2002. Disponible à l'adresse : <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38419.en.pdf> (consulté le 30/10/2010).



# CHAPITRE 9. LE RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001 ET SA MISE EN APPLICATION

L'adoption du règlement n° 1049/2001 met fin à une histoire comportant bien des péripéties. Le droit des citoyens d'accéder aux documents des institutions communautaires dépend désormais d'une nouvelle étape, essentielle mais beaucoup moins médiatisée – celle du choix des mesures, ressources et infrastructures permettant son application<sup>1374</sup> :

---

*« as public access becomes an integral part of daily life in the institutions, it will cease to spark off emotive legal debate and perhaps become the subject of dry commentaries on how the rules work in detail, i.e. public access will find the place where it belongs ».*

---

Bien conscient de ce principe (« implementation negotiations are predicted in all organizational structures that will monitor and assess norm application »<sup>1375</sup>), le législateur prendra soin de déterminer une première période d'application du nouveau règlement (article 17) : « *Au plus tard le 31 janvier 2004, la Commission publie un rapport sur la mise en œuvre des principes du présent règlement et formule des recommandations, y compris, le cas échéant, des propositions de révision du présent règlement et d'un programme d'action contenant des mesures à prendre par les institutions* ».

–

Donc, le débat, qui agissait jusqu'alors partisans et adversaires d'une transparence communautaire accrue, retombe avec l'adoption du nouveau règlement, dont ce neuvième et dernier chapitre propose d'étudier les principes généraux, de présenter les innovations et de constater l'étendue. Il en décrit également les limites, et notamment ses éventuelles interférences avec d'autres règlements communautaires (accès aux archives historiques, protection des données personnelles et application de la Convention d'Århus).

Le présent chapitre examine ensuite les premiers résultats de la mise en application du règlement n° 1049/2001 : en se fondant sur une analyse des statistiques recueillies entre 2001 et 2004, il détermine le profil des véritables bénéficiaires de ce texte et l'utilisation que ceux-ci en

---

<sup>1374</sup> DYRBERG Peter. « Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency? ». Dans ARNULL Anthony, WINCOTT Daniel (éd.). *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2002 (Coll. « Oxford Studies in European Law »), p. 96.

<sup>1375</sup> ELGSTRÖM Ole. « Consolidating 'Unobjectionable' Norms: negotiating Norm Spread in the EU ». Dans ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer (éd.). *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions*. London : Routledge, 2005 (Coll. « Routledge Advances in European Politics »; 21), pp. 40-41.

font. En outre, il présente la jurisprudence du TPI qui s'attache à préciser certains aspects de la nouvelle procédure d'accès et à clarifier le régime des exceptions.

Ce chapitre s'achève sur le rapprochement des concepts de « droit d'accès » et de « légitimité institutionnelle » : une comparaison des effets du règlement n° 1049/2001 avec ceux d'autres systèmes d'accès occidentaux permet de relativiser le succès du nouveau règlement. Ce dernier est en effet limité (1) par la difficulté inhérente à toute recherche documentaire et (2) par la complexité intrinsèque du système communautaire et par l'absence d'espace public européen<sup>1376</sup>. Le nouveau règlement est donc difficilement à même de renforcer, à lui seul, la confiance du public envers les institutions européennes.

## 1. VERS LA « CONSTITUTIONNALISATION » DE LA TRANSPARENCE ET DU DROIT D'ACCÈS

En décembre 2000, le droit d'accès est reconnu par l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci n'a cependant aucune valeur juridique contraignante car elle a été signée par les institutions européennes sans avoir été ratifiée préalablement et formellement par les États membres.

*Les travaux de la Convention (2001-2003).* — Le 15 décembre 2001, la Déclaration de Laeken présente la transparence comme l'un des trois défis à relever pour parvenir à une « Union renouvelée », « plus démocratique, plus transparente et plus efficace »<sup>1377</sup>. Le Conseil européen de Laeken, à l'origine de cette déclaration, convoque la Convention sur l'avenir de l'Europe dont la mission est d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de proposer des solutions. La Convention constitue une innovation en matière de révision des Traités : celle-ci ne se déroule plus à huis clos entre les seuls chefs d'États et de gouvernements, mais en public.

Les 13 juin et 10 juillet 2003, la Convention adopte par consensus le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, dans lequel figure le texte de la Charte des droits fondamentaux. La dernière version du projet de Traité, légèrement retouchée, est à son tour adoptée le 19 juin 2004, lors du Conseil européen de Bruxelles. Le Traité est finalement signé le 29 octobre 2004, à Rome.

*L'article II-102 du projet de Traité constitutionnel.* — Lors de sa transposition dans le projet de Traité constitutionnel, l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux est modifié –

---

<sup>1376</sup> Voir chapitre 3, « L'Opacité du système communautaire », pp. 133 et suivantes de cette thèse.

<sup>1377</sup> CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN. Conclusions de la présidence (Laeken, 14-15 décembre 2001). Annexe I : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne. *Bulletin de l'Union européenne*, 2001, n° 12, pp. 31-38. Disponible à l'adresse: <http://europa.eu/archives/bulletin/fr/200112/i1027.htm> (consulté le 30/10/2010).

contrairement aux autres articles de cette même Charte. Le nouvel article II-102 comporte en effet deux changements concernant le champ d'application du droit d'accès, celui-ci est étendu :

- à l'ensemble « des institutions, organes et organismes de l'Union » (modification figurant au projet de juillet 2003),
- à tous les documents « quel que soit leur support » (ajout fait par la CIG).

Nous reproduisons ici l'article II-102 *in extenso* :

## ARTICLE II-102

### Droit d'accès aux documents

---

*Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support.*

---

« *Constitutionnaliser* » la transparence. — Lors de la préparation du Traité constitutionnel, la Convention entreprend de définir juridiquement le concept de « droit d'accès », mais également celui de « transparence » en tant que principe autonome (article III-399). Ainsi, le préambule du projet de Traité affirme symboliquement que l'Europe « souhaite approfondir le caractère démocratique et transparent de sa vie publique ».

De plus, l'article I-50 (partie I, titre VI, « La vie démocratique de l'Union ») stipule :

---

*1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.*

*2. Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif.*

*3. Tout citoyen de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre dispose, dans les conditions prévues par la partie III, d'un droit d'accès aux*

*documents des institutions, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support. La loi européenne fixe les principes généraux et limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice du droit d'accès à de tels documents.*

*4. Chaque institution, organe ou organisme arrête dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents, en conformité avec la loi européenne visée au paragraphe 3.*

---

En outre, les articles I-46 (« Principe de la démocratie représentative ») et I-37 (« Principe de la démocratie participative ») comportent des références à l'ouverture et à la transparence.

De plus, l'article III-399 (partie III, titre VI, chapitre I, section 4 sur les dispositions communes aux institutions, organes et organismes de l'Union) précise :

---

*1. Les institutions, organes et organismes de l'Union assurent la transparence de leurs travaux et arrêtent, en application de l'article I-50, dans leurs règlements intérieurs, les dispositions particulières concernant l'accès du public à leurs documents. La Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement ne sont soumises à l'article I-50, paragraphe 3, et au présent article que lorsqu'elles exercent des fonctions administratives.*

*2. Le Parlement européen et le Conseil assurent la publicité des documents relatifs aux procédures législatives dans les conditions prévues par la loi européenne visée à l'article I-50, paragraphe 3.*

---

Ainsi, le projet de Traité constitutionnel définit la transparence comme un principe autonome, duquel découlent :

- le droit d'accès aux documents (article III-399),
- la publicité des réunions du Parlement et du Conseil – lorsque ce dernier s'exprime sur un projet d'acte législatif (articles I-24 et I-50).

*Consécration juridique et symbolique de la transparence.* — La transparence s'affirme comme un concept transversal qui s'applique à l'ensemble du projet de Traité comme en témoignent de nombreux renvois internes et certaines répétitions. Par exemple, le droit d'accès est mentionné à trois reprises avec des références croisées (entre les articles II-50 et II-102). De même, les articles I-50 et III-399 concernent des missions communes. Ces phénomènes d'autocitations et de renvois mettent en lumière une volonté de consacrer juridiquement le principe de transparence, mais également d'en renforcer la charge symbolique.

C'est cette charge symbolique qui différencie l'appréhension du concept de transparence politique en Europe et aux États-Unis. Amanda Frost, professeur de Droit (Université de Washington), affirme que les Américains perçoivent la transparence comme une « good government practice » parmi d'autres, alors que celle-ci est considérée par les Européens comme l'un des pré-requis constitutionnel de la démocratie. Mieux, la transparence serait devenue « the leading candidate to represent the EU's public image »<sup>1378</sup> et constituerait l'une des formules magiques de la rhétorique communautaire en matière de légitimation démocratique : « a magic ointment, which when rubbed into the EU solves all its evils »<sup>1379</sup>.

La mise en application effective de la transparence en général – et du règlement n° 1049/2001 en particulier – permettra de vérifier qu'elle constitue bien un élément fondamental du développement démocratique de l'Europe.

## 2. LE RÈGLEMENT N° 1049/2001 : SES PRINCIPES GÉNÉRAUX, SES INNOVATIONS, SON ÉTENDUE, SES LIMITES

Le nouveau règlement n° 1049/2001 est un demi-succès : c'est un texte de portée limitée, comportant toutefois des avancées significatives<sup>1380</sup>.

---

<sup>1378</sup> FROST Amanda. « Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union ». *European Public Law*, vol. 9, n° 1, mars 2003, p. 95.

<sup>1379</sup> COTINO Lorenzo. « Theory and Reality of Public Access to EU Information ». Dans CURTIN Deirdre, KELLERMANN Alfred E., BLOCKMANS Steven (éd.). *The EU Constitution: the Best Way Forward?* The Hague : TMC Asser Press, 2005, p. 243.

<sup>1380</sup> DE LEEUW Magdalena Elisabeth (Madeleine). « The Regulation on Public Access to European Parliament, Council and Commission Documents in the European Union: Are Citizens Better Off? ». *European Law Review*, vol. 28, n° 3, juillet 2003, pp. 324-348. MAES Marc. « The New Regulation on Access to Documents ». Dans DECKMYN Veerle (éd.). *Increasing Transparency in the European Union?* Maastricht : European Institute of Public Administration, 2002, pp. 199-208. PEERS Steve. « The New Regulation on Access to Documents: a Critical Analysis ». Dans EECKHOUT Piet, TRIDIMAS Takis (éd.). *Yearbook of European Law 2002*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 385-442, (« Yearbook European Law » ; 21); *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 6, 2002. Disponible à l'adresse : <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38419,en.pdf> (consulté le 30/10/2010).

En effet, le nouveau règlement tire les leçons de la mise en œuvre du premier système d'accès aux documents et intègre la jurisprudence des tribunaux européens. Les exceptions au droit d'accès sont précisées et certains termes mieux définis. Les nouvelles règles semblent couvrir les documents dans les trois piliers de l'Union européenne<sup>1381</sup> ainsi que les documents des comités de comitologie. La nouvelle législation communautaire inclut également le droit d'accès partiel aux documents dont le contenu n'est pas entièrement sujet aux exceptions.

Certes, les négociations qui ont précédé l'adoption du règlement n° 1049/2001 ont évité une aggravation du *statu quo*. Cependant, il n'est toujours pas clairement établi que le nouveau règlement ait amélioré significativement l'accès aux documents. En effet, dans plusieurs domaines, il ne remédie que très peu aux défauts du Code de 1993. De plus, son régime d'exceptions révèle le profond enracinement du secret diplomatique qui conditionne pour encore longtemps le fonctionnement du Conseil et de la Commission<sup>1382</sup>.

## 2.1. PRINCIPES GÉNÉRAUX DU RÈGLEMENT N° 1049/2001

Les principes essentiels du nouveau règlement sont les suivants :

*Accès à tous les documents.* — L'objectif premier du règlement n° 1049/2001 est d'assurer un accès « aussi large que possible » aux documents conservés par les institutions de l'Union européenne. Par conséquent, tous ces documents sont accessibles, sauf lorsque leur divulgation est susceptible de porter atteinte à un intérêt public ou privé déterminé. Contrairement aux dispositions de certaines législations nationales, le règlement n° 1049/2001 ne comporte pas de nomenclature détaillée des exceptions, mais une simple liste des intérêts publics et privés à défendre – la formulation adoptée pour les décrire étant assez générale, elle laisse une certaine marge d'interprétation aux institutions.

*Accès aux documents et non pas à l'information.* — Le règlement n° 1049/2001 vise à permettre l'accès aux documents, et non à l'information : par conséquent, il exclut de son champ d'application les informations conservées dans les bases de données des institutions communautaires. En cela, le nouveau règlement se démarque de nombreuses législations nationales.

*Un champ d'application limité.* — Selon le règlement n° 1049/2001, le concept de « document » recouvre une « information » conservée sur un « support » (papier, support électronique,

---

<sup>1381</sup> La Commission est alors contrainte par les articles 28 (ex-J.18) et 41 (ex-K.14) TCE. Le motif 7 du règlement n° 1049/2001 confirme cette approche.

<sup>1382</sup> Reproche formulé surtout par des auteurs anglophones :

FROST Amanda. « Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union ». *European Public Law*, vol. 9, n° 1, mars 2003, p. 93. PINDER John. *The European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2001, pp. 37, 39 et 164. ROBERTS Alasdair. « A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations ». *Public Administration Review*, vol. 64, n° 4, 2004, pp. 408-422.

enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel). Cependant, l'accès est autorisé uniquement pour les documents se rapportant aux compétences des institutions communautaires. Ainsi, la définition relativement « large » de la dimension matérielle du concept de « documents » est affaiblie par la définition beaucoup plus limitée des « documents relevant des compétences de l'Union européenne ».

*Divulgarion partielle de documents.* — La pratique de l'accès partiel permet une plus grande transparence vis-à-vis du public, tout en protégeant les intérêts qui seraient lésés par la divulgation de l'intégralité d'un document. Cependant, une telle pratique est susceptible de générer une charge de travail supplémentaire considérable. C'est pourquoi la jurisprudence reconnaît aux institutions, dans le cas particulier de documents particulièrement volumineux et comportant de très nombreux passages à censurer, la possibilité d'appliquer le « principe de proportionnalité » et de mettre en balance (1) l'intérêt de l'accès du public à un texte censuré et (2) la charge de travail induite par cette censure<sup>1383</sup>.

*Motivation des demandes.* — Les requérants, à savoir les personnes morales et physiques situées sur le territoire communautaire, n'ont pas à justifier leurs demandes.

*Motivation des refus d'accès.* — Les institutions disposent d'un délai de quinze jours ouvrables pour répondre à une demande, ce délai courant à partir de l'enregistrement de celle-ci. Ensuite, elles autorisent l'accès au document demandé ou elles précisent au demandeur, par écrit, les motifs justifiant le refus d'accès (qu'il soit total ou partiel) et l'informent de son droit d'introduire une demande confirmative. Une absence de réponse dans l'intervalle du délai prescrit équivaut à un refus d'accès.

*Principe du préjudice.* — Aucune catégorie de documents n'est *a priori* exclue du droit d'accès – pas même les documents classifiés ou « marqués »<sup>1384</sup>. Tout refus de communiquer un document se fonde sur une analyse du préjudice qui serait causé par une éventuelle divulgation à l'un des intérêts publics ou privés énumérés par le règlement n° 1049/2001. À cet égard, le TPI précise : « la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière. [...] le risque d'atteinte à un intérêt protégé doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique »<sup>1385</sup>.

---

<sup>1383</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999 p. II-2489, point 86, confirmé par l'arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, *Recueil de jurisprudence*, 2001 p. I-9565, point 30. Arrêt du TPI du 12 juillet 2001, Mattila/Conseil et Commission, T-204/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001 p. II-2265, points 68 et 69. Arrêt du TPI du 7 février 2002, Kuijer/Conseil, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002 p. II-485, point 57.

<sup>1384</sup> EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL HUMAN RESOURCES AND SECURITY. *Security Notice 01: The use and application of security designators and markings*. 01/02/2010.

<sup>1385</sup> Arrêt du TPI du 8 novembre 2007, Bavarian Lager/Commission, T-194/04, *Recueil de jurisprudence*, 2007, p. II-4523, point 151. Voir également : Arrêt du TPI du 6 avril 2000, Kuijer/Conseil, T-188/98, *Recueil de jurisprudence*, 2000 p. II-1959, point 38 ; Arrêt du TPI du 7 février 2002, Kuijer/Conseil, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002 p. II-485, point 56 ; Arrêt du TPI du 13 avril 2005, Verein für

*Possibilité de recours administratifs et judiciaires.* — Tout refus de communiquer tout ou partie d'un document peut faire l'objet d'un recours administratif auprès de l'institution concernée : c'est le principe de la « demande confirmative ». L'institution est tenue d'examiner cette demande. Un second refus d'accès doit être dûment motivé et peut être de nouveau contesté, mais cette fois auprès du Médiateur européen ou du TPI.

## 2.2. INNOVATIONS DU RÈGLEMENT N° 1049/2001

Le règlement n° 1049/2001 comporte un certain nombre d'innovations par rapport au Code de conduite de 1993 et aux modalités d'application de celui-ci<sup>1386</sup>. Ces nouveautés ont essentiellement pour objet d'intégrer la jurisprudence récente du TPI et de la Cour de justice en matière d'accès aux documents :

- *Suppression de la règle de l'auteur.* — Le droit d'accès est étendu à tous les documents détenus par le Conseil, la Commission et le Parlement, y compris les documents émanant de « tiers ».
- *Modification du régime des exceptions.* — Deux nouvelles exceptions sont ajoutées : (1) la défense et les affaires militaires et (2) les avis juridiques.
- *Mise en balance des intérêts.* — Le règlement prévoit que la protection de certains intérêts doit être mise en balance avec l'intérêt du public à prendre connaissance du contenu des documents.
- *Registres et accès direct aux documents.* — Chaque institution doit créer un « registre public » de ses documents, consultable sur Internet. En outre, le règlement n° 1049/2001 préconise que les documents soient, autant que possible, directement accessibles sous forme électronique.
- *Accès partiel.* — Toute partie d'un document non couverte par l'une des exceptions doit être divulguée<sup>1387</sup>.
- *Réduction des délais de réponse.* — Le délai de réponse à une demande d'accès passe d'un mois à quinze jours ouvrables, avec la possibilité d'une prolongation de quinze jours ouvrables supplémentaires dans des circonstances dûment justifiées.

---

Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Recueil de jurisprudence, 2005 p. II-1121, points 69 et 72 ; Arrêt du TPI du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, Recueil de jurisprudence, 2006 p. II-2023, point 115.

<sup>1386</sup> Décisions n° 93/731 du Conseil, n° 94/90 de la Commission et n° 97/632 du Parlement.

<sup>1387</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, Recueil de jurisprudence, 1999, p. II-2489 et Arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, Recueil de jurisprudence, 2001, p. I-9565 ; Arrêt du TPI du 12 juillet 2001, Mattila/Conseil et Commission, T-204/99, Recueil de jurisprudence, 2001, p. II-2265.



## 2.3. ÉTENDUE DU RÈGLEMENT N° 1049/2001

Il convient d'examiner maintenant l'étendue du champ d'application du nouveau règlement en termes d'institutions, de bénéficiaires, de documents et de domaines d'activités concernés.

### 2.3.1. QUELLES SONT LES INSTITUTIONS CONCERNÉES ?

Le règlement n° 1049/2001 ne s'applique qu'aux trois institutions explicitement mentionnées dans l'article 255 TCE (Conseil, Commission et Parlement), aucune base juridique ne permettant d'étendre ce règlement aux documents des autres institutions et organes communautaires.

Conscients de cette lacune, les trois sommets du triangle institutionnel adoptent en mai 2001 une déclaration commune, dans laquelle ils s'engagent à rendre le nouveau règlement « applicable aux agences et aux organes similaires créés par le législateur communautaire » – engagement qui se concrétisera à l'été 2004<sup>1388</sup>. Ils invitent en outre l'ensemble des instances de l'Union européenne à modifier les dispositions qu'ils ont adoptées suite à l'enquête d'initiative du Médiateur européen (1996)<sup>1389</sup>, car elles sont généralement moins contraignantes que le règlement n° 1049/2001<sup>1390</sup>.

La volonté de prévoir dans les Traités un droit d'accès aux documents de toutes les instances européennes (institutions, organes et organismes) apparaît :

- à l'article I-50, paragraphe 3 du projet de Traité constitutionnel (Rome, signé le 29 octobre 2004),
- à l'article 16A du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009).

### 2.3.2. QUELLES SONT LES BÉNÉFICIAIRES DU DROIT D'ACCÈS ?

Conformément au libellé de l'article 255 TCE, le règlement n° 1049/2001 garantit le droit d'accès aux citoyens et résidents de l'Union ainsi qu'à toute personne morale dont le siège se situe dans un État membre. Les institutions disposent cependant de la possibilité d'étendre ce droit à d'autres catégories de personnes :

---

<sup>1388</sup> Règlements 1641/2003 à 1644/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22/07/2003. Règlements 1645/2003 à 1655/2003 du Conseil du 18/06/2003. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 245, 29/09/2003, pp. 1-43.

<sup>1389</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). Strasbourg, 15 décembre 1997. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 44, 10/02/1998, pp. 9-14. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/378/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1390</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. Déclaration commune concernant le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 173, 27/06/2001, p. 5.

- Dans leurs règlements d'application, le Conseil et la Commission étendent le droit d'accès à toute personne physique ou morale<sup>1391</sup>.
- Le Parlement européen prévoit une extension similaire dans son règlement intérieur, mais uniquement « dans la mesure du possible »<sup>1392</sup>. Cette formulation est symptomatique de la rigidité du Parlement quand il s'agit de donner accès à ses propres documents. Cependant, dans la pratique, le Parlement n'utilisera jamais ce pouvoir discrétionnaire et donnera suite à toutes les demandes, sans prendre en considération le lieu d'origine ou de résidence du demandeur<sup>1393</sup>.
- Le Comité des régions et le Comité économique et social européen, qui appliquent volontairement les principes du règlement n° 1049/2001, choisissent de s'en tenir à la lettre du Traité et ne prévoient pas de communiquer de documents aux citoyens de pays tiers et/ou ne résidant pas sur le territoire communautaire. Toutefois, l'augmentation de la proportion de demandes introduites par courrier électronique complique la vérification éventuelle du lieu habituel de résidence du demandeur.

### 2.3.3. QUELS SONT LES DOCUMENTS CONCERNÉS ?

Selon son article 3, alinéa a, le règlement n° 1049/2001 s'applique aux « documents », c'est-à-dire à tout ensemble d'informations conservé sur quel que support que ce soit (physique, analogique ou numérique). Si l'on tient compte du principe d'accès partiel, d'abord défini par la jurisprudence du TPI et de la Cour de justice<sup>1394</sup> et ensuite incorporé au nouveau règlement, ce dernier confère un droit d'accès aux *informations* contenues dans un document : dès lors que celles-ci ne relèvent pas d'une exception au droit d'accès, elles doivent être communiquées.

#### 2.3.3.1. Documents « établis »

La formulation utilisée à l'article 2, paragraphe 3 (documents « établis » par une institution) pourrait laisser penser que le droit d'accès ne s'applique qu'aux documents *formellement* et

---

<sup>1391</sup> CONSEIL. 2001/840/CE : Décision du Conseil du 29 novembre 2001 modifiant le règlement intérieur du Conseil (annexe III du règlement intérieur, article 1<sup>er</sup>). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 313 du 30/11/2001, p. 41. COMMISSION EUROPÉENNE. 2001/937/CE, CECA, Euratom : Décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur [notifiée sous le numéro C(2001) 3714] (annexe II du règlement intérieur, article 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> alinéa). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 345, 29/12/2001, p. 95.

<sup>1392</sup> Règlement intérieur du Parlement européen, article 172, § 1, 2<sup>ème</sup> alinéa. PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES. Décision du Parlement européen portant adaptation de son règlement aux dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (2001/2135(REG)). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 140E, 13/06/2002, p. 117.

<sup>1393</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, p. 10. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1394</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489 et Arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. I-9565.

*officiellement* établis, et *a contrario* ne concerne pas les « documents de travail ». Cependant, aucun autre article du règlement ne vient corroborer cette interprétation.

D'ailleurs, la Commission, suite à une plainte de *Statewatch* introduite auprès du Médiateur en octobre 2006, s'est vue obligée de reformuler la définition du concept de document « établi » : « tout contenu [...] établi par une institution et formellement transmis à un ou plusieurs destinataires »<sup>1395</sup>.

### 2.3.3.2. Documents existants

Le règlement n° 1049/2001 n'oblige nullement les institutions à créer un document afin de répondre à une demande : il ne s'applique qu'aux documents déjà existants. Ainsi, une demande nécessitant de synthétiser dans un document spécifique des informations provenant de sources différentes dépasse clairement le champ d'application du nouveau règlement.

Une telle demande pourra cependant être traitée, mais en tant que simple demande d'information. À cet égard, le Conseil, la Commission et le Parlement se sont dotés de codes de « bonne conduite administrative » précisant les règles de traitement des demandes d'information<sup>1396</sup>. Dans la pratique, la distinction entre demande d'accès et demande d'information peut être délicate, notamment dans le cas particulier des bases de données.

### 2.3.3.3. Documents sous forme d'enregistrements sonores ou audiovisuels

Le règlement n° 1049/2001 s'applique aux enregistrements sonores et audiovisuels auxquels procède par exemple le Parlement européen : les réunions de ses organes de décisions et de ses commissions font en effet l'objet d'enregistrements, d'abord conservés par le service producteur, puis transférés au Service des Archives centrales (renommé en 2004 CARDOC – Centre archivistique et documentaire<sup>1397</sup>).

À cet égard, le règlement intérieur du Parlement (chapitre XXII, article 171, « Transparence des activités du Parlement »)<sup>1398</sup> précise que : « 1. *Le Parlement assure la transparence maximale de*

---

<sup>1395</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM/2008/0229 final – COD 2008/0090, [non publiée au *Journal officiel*] Bruxelles, 30/04/2008, p. 18.

<sup>1396</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen [Code de bonne conduite]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 097, 05/04/2000, pp. 1-12.

COMMISSION EUROPÉENNE. 2000/633/CE, CECA, Euratom : Décision de la Commission du 17 octobre 2000 modifiant son règlement intérieur. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 267, 20/10/2000, pp. 63-66.

CONSEIL. Décision du Secrétaire général du Conseil/Haut-Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 25 juin 2001 établissant un code de bonne conduite administrative pour le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et de son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 189, 05/07/2001, pp. 1-4.

<sup>1397</sup> EUROPEAN COMMISSION. SECRETARIAT-GENERAL. *Guide to the archives of Member States' Foreign Ministries and European Union institutions*. 3<sup>e</sup> éd., Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005, p. 130. Disponible à l'adresse (également en français) : <http://ue.eu.int/BlueGuide> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1398</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Règlement. 14<sup>e</sup> édition, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 202, 02/08/1999, pp. 1-108 [En vigueur entre 1999 et 2004].

*ses activités, conformément aux dispositions de l'article premier du Traité UE. 2. Les débats du Parlement sont publics. 3. Les réunions des commissions du Parlement sont normalement publiques. Toutefois, les commissions peuvent décider, au plus tard au moment de l'adoption de l'ordre du jour de la réunion considérée, de diviser l'ordre du jour d'une réunion particulière en points accessibles et points interdits au public ».*

Le traitement des demandes d'accès à ces enregistrements implique les mêmes opérations que le traitement des documents sur support physique. Il convient :

- d'en analyser le contenu de façon à déterminer si une éventuelle divulgation ne contrevient pas aux dispositions du règlement n° 1049/2001,
- de réaliser des copies sans dégrader l'enregistrement original,
- de censurer certains passages en cas d'accès partiel.

Dès lors, il est étonnant que le rapport de la Commission sur l'accès aux documents suggère une entorse au règlement n° 1049/2001 en confirmant que « les services du Parlement estiment [...] que le citoyen devrait justifier de telles demandes [d'enregistrements sonores ou audiovisuels], notamment dans le cas de demandes répétitives »<sup>1399</sup>.

#### **2.3.3.4. Documents sur support électronique**

Le nouveau règlement s'applique à l'ensemble des documents conservés (exclusivement ou non) sous un format électronique : formats « traitement de texte », format numérique, pages web, etc. Se pose cependant la question de l'accès aux bases de données : par exemple, les systèmes de gestion financière et comptable constituent des ensembles d'informations en constante évolution et ne correspondent pas à la définition classique du « document ». La Commission contourne cette difficulté en assimilant à un document tout rapport extrait de tels systèmes dans le cadre d'une « exploitation normale »<sup>1400</sup>.

---

<sup>1399</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, p. 14. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1400</sup> Cette interprétation sera reprise dans la proposition de la Commission de 2008 concernant la révision du règlement n° 1049/2001. La définition de « document » intègre les données conservées par les systèmes électroniques, pour autant qu'elles puissent en être extraites sous une forme lisible : « des données contenues dans des systèmes de stockage, de traitement et d'extraction électroniques sont des documents dès lors qu'elles peuvent être extraites sous une forme imprimée ou sous la forme d'une copie électronique à l'aide des outils disponibles pour l'exploitation du système ».

COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2008)229 final. 30/04/2008, p. 18. Voir également COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation*, COM(2007)185 final. 18/04/2007, p. 19-20. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

### 2.3.3.5. Documents « détenus » par une institution

Le règlement n° 1049/2001 s'applique, selon son article 2, paragraphe 3, « à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession ». La question se pose en termes différents pour chacune des trois institutions concernées par le nouveau règlement.

*Parlement européen.* — Le règlement intérieur<sup>1401</sup> du Parlement précise ce qu'il convient d'entendre par « documents du Parlement ». Ce sont les documents établis ou reçus :

- par les députés titulaires d'un mandat (le président, les vice-présidents, les questeurs),
- par les organes (le Bureau, les conférences des présidents de groupes, de commissions et de délégations),
- par les commissions et les délégations,
- ainsi que par le Secrétariat général.

Les documents établis par les autres députés et par les groupes politiques et qui n'ont pas fait l'objet d'un dépôt auprès du Parlement échappent au champ d'application du règlement. Il en est de même pour les documents conservés par les députés mais émanant de tiers. On pourra s'interroger sur la légitimité de ces restrictions : (1) elles contredisent l'objectif du législateur de permettre le plus large accès aux documents des institutions et (2) elles ne sont justifiées par aucune des dispositions du règlement n° 1049/2001<sup>1402</sup>.

Le Parlement distingue deux catégories de documents : les documents législatifs et les documents administratifs. Les premiers sont produits ou reçus par le Parlement dans le cadre de son activité législative ou dans l'exercice de son contrôle politique. Les seconds témoignent de l'activité des services chargés d'assurer le fonctionnement du Parlement, à savoir : direction, planification et organisation administrative, affaires légales et contentieux, gestion du personnel, gestion des ressources financières, immobilières et documentaires, systèmes informatiques, services auxiliaires et de support. Cette distinction, qui repose sur la différenciation entre fonction législative (voire politique) et fonction administrative, se retrouve dans le traitement réservé aux documents : en effet, l'organisation des documents législatifs a toujours été assurée par le

---

<sup>1401</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Règlement. 14<sup>e</sup> édition, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 202, 02/08/1999, article 172, § 2, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> alinéas [En vigueur entre 1999 et 2004].

<sup>1402</sup> SCHAUSS Marc. « L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires ». *Journal des tribunaux : droit européen*, vol. 11, n° 95, janvier 2003, p. 3. [SANS AUTEUR.] « Union européenne: le Parlement interprète de manière restrictive le règlement sur la transparence ». *Europolitique*, 07/12/2001.

Parlement, tandis que le traitement des documents administratifs n'émerge qu'à la fin des années 2000<sup>1403</sup>.

En 2009, le Parlement propose dans le cadre du trilogue consacré à la révision du règlement n° 1049/2001, la répartition des documents des institutions en « documents législatifs », « documents non législatifs » et « documents administratifs » – les documents législatifs étant censés être toujours accessibles au public<sup>1404</sup>.

*Conseil.* — Le Conseil ne précise pas ce que sont « ses » documents dans son règlement intérieur. Il clarifie toutefois la différence entre les documents du Conseil et ceux des États membres.

*Commission.* — Le règlement intérieur de la Commission, à l'instar de celui du Conseil, ne précise pas clairement quels sont les documents « de » la Commission. Cependant, se rattachent à cette catégorie les documents détenus :

- par les commissaires et leurs cabinets,
- par les directions générales et services de la Commission.

De plus, la jurisprudence *Rothmans*<sup>1405</sup> considère les documents établis par les comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution comme des documents « de » la Commission<sup>1406</sup>.

#### 2.3.4. QUELS SONT LES DOMAINES D'ACTIVITÉ CONCERNÉS ?

D'une part, l'article 3, alinéa a, du règlement n° 1049/2001 limite l'accès aux seuls documents concernant les activités, décisions et politiques relevant de la compétence des institutions. D'autre part, l'article 2, paragraphe 3, stipule que le nouveau règlement s'applique à tous les domaines d'activité de l'Union européenne. Enfin, conformément aux articles 28 et 41 TUE, le droit d'accès prévu par l'article 255 TCE couvre également les documents relevant des titres V et

---

<sup>1403</sup> BAGIAS Andréas. « Organisation et exploitation des archives du Parlement Européen dans un environnement électronique ». Dans *L'histoire contemporaine à l'ère digitale : Ressources et outils* [Symposium organisé par le Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe et l'Université du Luxembourg : Luxembourg, 15-16/10/2009]. Intervention disponible à l'adresse : [http://www.ena.lu/histoire\\_contemporaine\\_digitale\\_ressources\\_outils\\_symposium\\_dhlu\\_2009\\_luxembourg\\_octobre\\_2009\\_panel-1-36864](http://www.ena.lu/histoire_contemporaine_digitale_ressources_outils_symposium_dhlu_2009_luxembourg_octobre_2009_panel-1-36864) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1404</sup> La position du Parlement en première lecture (COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)) est reprise dans la résolution du 11 mars 2009 : PARLEMENT EUROPÉEN. Accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (refonte). [Procédure de codécision: refonte] P6\_TA(2009)0114, PE 415.164v03-00, A6-0077/2009 11/03/2009. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0114+0+DOC+PDF+V0//FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1405</sup> Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, *Rothmans/Commission*, T-188/97, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2463, point 62.

<sup>1406</sup> Article 7, point 2 de la décision du 18/06/1999, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 184, 17/07/1999, p. 25.

VI TUE, à savoir : la PESC et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI).

*Le cas particulier du Traité Euratom.* — Il convient de remarquer que le Traité Euratom ne comporte pas de dispositions similaires à l'article 255 TCE. Cependant, la déclaration n° 41 annexée à l'acte final du Traité d'Amsterdam précise que les institutions doivent s'inspirer du règlement n° 1049/2001 concernant l'accès aux documents relatifs aux activités et politiques relevant du Traité Euratom. Néanmoins, l'article 305 TCE, paragraphe 2, stipule que les dispositions du Traité CE « ne dérogent pas » au Traité Euratom : par conséquent, l'article 255 TCE et le règlement n° 1049/2001 s'appliquent « à défaut de dispositions contraires dans le Traité Euratom ou dans le droit dérivé fondé sur celui-ci »<sup>1407</sup>. Ainsi, les documents classifiés en vertu du règlement (CEEA) n° 3 de 1958 échappent au règlement n° 1049/2001.

### 2.3.5. QUELLE EST LA PÉRIODE CONCERNÉE ?

Le règlement n° 1049/2001 entre en vigueur le 3 décembre 2001. Dans le cadre de l'extension du droit d'accès aux documents émanant de tiers, il s'applique également aux documents reçus avant cette date : on constate ici un effet rétroactif à l'égard des documents tiers, effet partiellement contrebalancé par l'obligation de consulter le tiers producteur.

## 2.4. LIMITES DU RÈGLEMENT N° 1049/2001

Le nouveau règlement prévoit des limites à l'accès aux documents communautaires : il y a d'abord des « exceptions », certaines « absolues » et d'autres nécessitant d'être soumises à un « *harm test* » (« test de préjudice »). Ensuite, les documents « sensibles » ou émanant des États membres échappent en partie à son champ d'application. Enfin, d'autres dispositions réglementaires ou légales restreignent la portée du règlement n° 1049/2001.

### 2.4.1. LES EXCEPTIONS ABSOLUES

Les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, du nouveau règlement sont obligatoires et absolues : l'accès doit être refusé à tout document dont la divulgation causerait un préjudice à l'un des intérêts visés. L'institution ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire et le préjudice ne doit pas être « mis en balance » avec un autre intérêt.

---

<sup>1407</sup> Pour mémoire : dans l'affaire *Deutsche Babcock/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, la Cour de justice interprète le premier paragraphe de l'article 232 TCE (devenu ensuite l'article 305 TCE) en ce sens que le Traité CE – et les dispositions prises en application de celui-ci – s'appliquent aux matières relevant du Traité CECA « à défaut de dispositions spécifiques » prévues dans ce Traité – ou dans les dispositions prises en application de celui-ci (Arrêt de la Cour du 15 décembre 1987, *Deutsche Babcock*, 328/85, *Recueil de jurisprudence*, 1987, p. 5119, point 10).

*Protection de la sécurité publique.* — Cette exception, présente dans toutes les législations nationales, s'applique plus particulièrement aux documents relevant de la PESC et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

*Protection de la défense et des affaires militaires.* — Cette exception n'avait pas lieu d'être avant le transfert de certaines fonctions de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) vers l'Union européenne :

- incorporation des « missions de Petersberg » à l'article 17 du Traité d'Amsterdam,
- reprise d'un certain nombre d'attributions de l'UEO en matière d'armement par l'Agence européenne de défense, etc.

L'introduction dans le règlement n° 1049/2001 de cette exception, ainsi que de dispositions spécifiques relatives aux documents « sensibles », compense le retrait de la décision Solana<sup>1408</sup>. En effet, ces dispositions sont le produit de négociations entre le Conseil et le Parlement lors de la préparation du nouveau règlement. De ces discussions découlent directement (1) l'accord interinstitutionnel relatif à l'accès du Parlement aux documents sensibles du Conseil dans le domaine de la PESC<sup>1409</sup> et (2) la décision du Parlement, adoptée le 23 octobre 2003, relative à la mise en œuvre de cet accord<sup>1410</sup>.

*Protection des relations internationales.* — Cette exception couvre les relations entre institutions communautaires, pays tiers et organisations internationales, de nature bilatérales ou multilatérales, commerciales, politiques ou liées à l'aide au développement.

*Protection des politiques financières, monétaires ou économiques.* — Cette exception, visant à protéger les intérêts essentiels de l'Union européenne et des États membres, n'a été que très rarement invoquée.

---

<sup>1408</sup> CONSEIL. 2000/527/CE : Décision du Conseil du 14 août 2000 portant modification de la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil et de la décision 2000/23/CE concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 212, 23/08/2000, pp. 9-10.

<sup>1409</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL. Accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 298, 30/11/2002, pp. 1-3.

<sup>1410</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Parlement européen du 23 octobre 2002 relative à la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 298, 30/11/2002, pp. 4-5.

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Parlement européen sur l'approbation de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen aux documents sensibles du Conseil sur la sécurité et la défense (2002/2130(ACI)). 23/10/2002, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 300E, 11/12/2003, pp. 297-300.

L'accord et la décision de mise en œuvre figurent à l'annexe VII du règlement intérieur du Parlement : voir PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Parlement européen concernant la modification de l'article 3 du règlement et l'insertion d'une annexe. 23/10/2002, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 300E, 11/12/2003, pp. 301-303.



*Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu.* — Cette exception apparaît dans l'article 4, paragraphe 1, sous-paragraphe b, qui comprend un renvoi vers la législation en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel, à savoir le règlement n° 45/2001<sup>1411</sup>. Nous verrons plus loin que l'articulation des règlements n° 45/2001 et 1049/2001 peut s'avérer délicate.

#### 2.4.2. LES EXCEPTIONS SOUMISES À UN TEST D'INTÉRÊT PUBLIC

Les exceptions visées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 4 du règlement n° 1049/2001 sont obligatoires, mais non absolues : ces exceptions doivent être « mises en balance » avec l'intérêt du public de prendre connaissance des documents concernés. Ceux-ci seront divulgués si cet intérêt est jugé supérieur.

*Protection d'intérêts commerciaux.* — Cette exception protège les secrets commerciaux, la propriété intellectuelle (notamment industrielle) et plus largement l'ensemble des « intérêts commerciaux », comme par exemple les aspects de réputation commerciale<sup>1412</sup>.

*Protection des procédures juridictionnelles.* — Cette exception, qui vise à garantir le bon déroulement des procédures contentieuses en cours, a une portée limitée, car elle ne s'applique qu'aux documents rédigés aux seuls fins d'une procédure juridictionnelle déterminée : mémoires ou actes déposés, documents internes concernant l'instruction de l'affaire en cours, communications avec le service juridique de l'institution ou avec un cabinet d'avocats. Une telle exception n'autorise cependant pas à refuser l'accès aux documents administratifs liés à l'objet du litige<sup>1413</sup>.

*Protection des avis juridiques.* — Cette exception se fonde notamment sur les jurisprudences *Carlsen* et *Ghignone*<sup>1414</sup> qui reconnaissent la nécessité de préserver la faculté des institutions communautaires de recueillir des avis juridiques indépendants.

La portée de cette exception est différemment interprétée par les institutions et le Médiateur. Ce dernier distingue les avis émis dans le cadre du processus législatif et ceux se rapportant à une

---

<sup>1411</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18/12/2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et à la libre circulation de ces données. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 8 du 12/01/2001, pp. 1-22.

<sup>1412</sup> Arrêt du TPI du 14 décembre 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Commission, T-237/02, *Recueil de jurisprudence*, 2006 p. II-5131. Arrêt du TPI du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005, p. II-1121.

<sup>1413</sup> Arrêt du TPI du 7 décembre 1999, Interporc/Commission, T-92/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-3521.

<sup>1414</sup> Ordonnance du président du TPI du 3 mars 1998, Carlsen e.a./Conseil, T-610/97 R, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-485; points 45-47. Arrêt du TPI du 8 novembre 2000, Ghignone e.a./Conseil, T-44/97, *Recueil de jurisprudence : fonction publique*, 2000, p. I-A-223 et II-1023., points 47 et 48. La nécessité d'accorder une protection particulière à des avis du service juridique d'une institution a été initialement reconnue, dans les conclusions de l'avocat général M. Jacobs sous l'arrêt de la Cour du 13 juillet 1995, Espagne/Conseil, C-350/92, *Recueil de jurisprudence*, 1995, p. I-1985, point 35.

procédure contentieuse. Selon lui, les premiers devraient être rendus publics une fois le processus achevé, les seconds bénéficiant de la protection de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001<sup>1415</sup>. Certains parlementaires européens (dont le rapporteur du Parlement Michael Cashman) partagent les vues du Médiateur : « [...] une telle attitude va à l'encontre du règlement 1049/2001. [...] les avis sur des projets de textes législatifs devraient normalement être accessibles au public, une fois le processus législatif achevé. Il ne devrait y avoir de dérogation que si l'institution peut prouver que la divulgation des avis porterait gravement atteinte à son processus décisionnel et que la divulgation ne servirait aucun intérêt public prioritaire »<sup>1416</sup>.

Maurizio Turco, député radical italien, saisira le TPI<sup>1417</sup> et le Médiateur<sup>1418</sup> de cette question. Dans cette affaire, le requérant conteste le refus du Conseil de révéler l'identité des délégations dont les positions et/ou les réserves sont consignées dans les documents législatifs ce qui, selon lui, constitue une violation de l'obligation d'interpréter et d'appliquer strictement l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, ainsi que la légalité du refus de l'institution de lui donner accès à certaines parties d'un avis du Service juridique du Conseil. Le jugement en appel de la Cour de justice fera date.

En 2003, le Médiateur distingue une troisième catégorie d'avis juridiques (ceux ne relevant ni du processus législatif, ni d'une procédure contentieuse) auxquels il estime « raisonnable » de refuser l'accès « en l'absence d'un intérêt public supérieur justifiant sa divulgation ». À cette occasion, il précise que « l'intérêt scientifique » ne constitue pas en soi « un intérêt supérieur »<sup>1419</sup>.

*Protection des activités d'enquête, d'inspection et d'audit.* — C'est l'exception la plus souvent invoquée par la Commission. Elle représente un tiers des cas de refus (35,9% en 2002, 37,55 % en 2003, 31,81 % en 2004) du fait :

---

<sup>1415</sup> MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial présenté au Parlement européen suite à un projet de recommandation au Conseil de l'UE concernant la plainte 1542/2000/(PB)/SM. Strasbourg, 12/12/2002. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/fr/383/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010). EUROPEAN OMBUDSMAN. Draft Recommendation to the Council in Complaint 1015/2002/(PB)/IJH, 27/03/2003. Strasbourg, 27 March 2003. Disponible à l'adresse : [http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/459/html.bookmark#\(2\)](http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/459/html.bookmark#(2)) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1416</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. Rapport sur l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (application du règlement 1049/2001/CE) (2003/2022(INI)). Rapporteur : Michael Cashman. Réf. A5-0298/2003, RR\506877FR, PE 326.134/rev., 11/09/2003, p. 13. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0298+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1417</sup> Arrêt du TPI du 23 novembre 2004, Turco/Conseil, T-84/03, *Recueil de jurisprudence*, 2004, p. II-4061.

<sup>1418</sup> Plainte 2403/2003/MF contre la Commission européenne, introduite le 16 décembre 2003.

<sup>1419</sup> EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision on complaint 412/2003/GG against the European Commission. Strasbourg, 21/07/2003, points 1.4 et 1.5. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/030412.htm> (consulté le 30/10/2010).

- de nombreuses demandes d'accès à des documents relatifs aux activités communautaires en matière de concurrence ou concernant les programmes financés par les fonds européens – ces demandes émanant bien souvent de cabinets d'avocats,
- de l'intérêt suscité par les enquêtes de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF).

Cette exception, qui vise à permettre un règlement amiable entre la Commission et le tiers mis en cause (généralement un État membre), est conforme à l'esprit des jurisprudences *WWF* et *Pietrie* établies par le TPI<sup>1420</sup>. D'ailleurs, le raisonnement suivi par le TPI dans ces deux affaires s'applique, *mutatis mutandis*, à des procédures similaires à la procédure d'infraction, comme l'examen d'aides d'État ou la notification de règles et de normes techniques<sup>1421</sup>. Dans un souci de cohérence, la Commission définit en 2003 des lignes directrices concernant le traitement par ses services des demandes d'accès aux documents relatifs à des procédures d'infraction<sup>1422</sup>.

*Protection du processus décisionnel.* — Cette exception protège, sous certaines conditions, le secret des délibérations internes préalables à la prise de décision finale.

Cette exception est particulièrement controversée. D'abord, les partisans de la transparence regrettent qu'elle renvoie dans l'ombre la phase préparatoire des règlements et directives communautaires, et qu'elle empêche de mesurer précisément le degré d'influence et de pression exercé par les *lobbies*. À cet égard, la Commission reconnaît que cette exception constitue un frein à la participation de la société civile au processus législatif<sup>1423</sup>.

Ensuite, il s'agit d'une exception de type « discrétionnaire ». En effet, l'article 4, paragraphe 3, stipule que l'accès à un document est refusé dans le cas où sa communication « porterait gravement atteinte au processus décisionnel » et « à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie [sa] divulgation ». Ainsi, les institutions sont dans un premier temps appelées à se prononcer sur la « gravité » d'un préjudice éventuel, puis dans un second temps à procéder à la mise en balance du préjudice en question – et ce, sans que le règlement n° 1049/2001 ne définisse précisément les critères à prendre en considération lors de ces deux étapes :

---

<sup>1420</sup> Arrêt du TPI du 5 mars 1997, *WWF UK/Commission*, T-105/95, *Recueil de jurisprudence*, 1997, p. II-313, point 62 et suivants ; Arrêt du TPI du 11 décembre 2001, *Petrie e.a./Commission*, T-191/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-3677, point 67 et suivants.

<sup>1421</sup> Pour mémoire : dans l'affaire *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Commission*, le requérant conteste l'applicabilité de cette jurisprudence aux dossiers d'aides d'état (Arrêt du TPI du 14 décembre 2006, *Technische Glaswerke Ilmenau/Commission*, T-237/02, *Recueil de jurisprudence*, 2006 p. II-5131).

<sup>1422</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Accès du public aux documents relatifs aux procédures d'infraction : document de travail des services de la Commission. SEC(2003) 260, 28/02/2003.

<sup>1423</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 23-24. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

- Quels éléments caractérisent concrètement une atteinte « grave » au processus décisionnel ?
- Comment réellement prouver que la divulgation d'un document préparatoire portera immanquablement et très sérieusement atteinte à la capacité de l'institution de prendre de futures décisions ? La Commission admet que la mise en balance est un « exercice trop abstrait »<sup>1424</sup>.

Enfin, cette exception méconnaît le caractère interinstitutionnel du processus de prise de décision au niveau communautaire : le paragraphe 3, article 4, du règlement n° 1049/2001 permet la protection du processus au sein même de l'institution, mais pas celle du processus interinstitutionnel aboutissant à l'adoption d'un acte. Se pose alors la question du secret de documents préparatoires relatifs à un acte déjà adopté par une institution et contenant des informations dont la divulgation serait contraire aux intérêts de cette institution.

Concrètement, la protection du processus décisionnel concerne presque exclusivement le Conseil et la Commission : au Parlement, les débats en commission et en séance plénière sont publics, tandis que les documents élaborés par les groupes politiques mais « non déposés » se situent hors du champ d'application du nouveau règlement.

Il convient de souligner que, malgré les deux pré-requis nécessaires (gravité du préjudice et mise en balance du préjudice avec l'intérêt public de la divulgation du document), la protection du processus décisionnel des institutions est, lors la mise en œuvre du règlement, l'exception la plus souvent invoquée par les institutions<sup>1425</sup>.

*Mise en balance avec l'intérêt public d'une divulgation.* — La mise en balance de l'intérêt à protéger un document et celui de le divulguer au public est un exercice délicat. Deux conditions doivent être remplies :

- il y a un intérêt public à divulguer l'information contenue dans le document,
- cet intérêt doit être supérieur à l'intérêt à protéger.

---

<sup>1424</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>1425</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation*, COM(2007)185 final. 18/04/2007, p. 5. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

Pour la Commission, la protection du processus décisionnel est le deuxième motif de refus (le principal étant la protection des activités d'inspection, d'enquête et d'audit). Le pourcentage de refus fondés sur cette exception passe de 20,92% en 2003 à 25,44% en 2004. Voir COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2004 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission {SEC(2005) 1025} [Annexe au Rapport concernant l'application au cours de l'année 2004 du règlement (CE) n°1049/2001 {COM(2005) 348 final}], 29/07/2005, p. 13. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2005:1025:FIN:FR:HTML> (consulté le 30/10/2010).

La difficulté de l'exercice réside dans l'imprécision de « l'intérêt public » en tant que concept juridique – d'autant qu'il n'existe pas de règles spécifiques permettant d'affirmer *a priori* la supériorité d'un tel intérêt à divulguer un document au point de causer volontairement un préjudice à des intérêts fondamentaux, tels que les intérêts commerciaux d'une entreprise. Il convient donc de procéder à des analyses « au cas par cas ». Une étude ultérieure des décisions prises permettra certainement de dégager des lignes directrices et d'établir en ce domaine une pratique administrative cohérente au niveau communautaire.

#### 2.4.3. LA QUESTION DES DOCUMENTS SENSIBLES

L'article 9 du règlement n° 1049/2001 prévoit un régime particulier pour les documents « sensibles ». Ainsi :

- les demandes d'accès à ces documents ne peuvent être traitées que par des personnes habilitées,
- de tels documents ne peuvent être inscrits au registre ou divulgués qu'avec le consentement de leur auteur.

Cette notion de document sensible ne coïncide pas exactement avec le système de classification des documents prévu dans les règles de sécurité du Conseil et de la Commission<sup>1426</sup>. Sont considérés « sensibles » les documents classifiés :

- dans le but de protéger les intérêts fondamentaux de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses États membres dans les domaines définis à l'article 4, paragraphe 1, point a, en particulier la sécurité publique, la défense et les questions militaires,
- dont le degré de classification est supérieur ou équivalent à « CONFIDENTIEL UE »,
- et émanant d'une instance communautaire, d'un État ou d'une organisation internationale.

Ne sont donc pas considérés comme « sensibles » :

- les documents classifiés « RESTREINT UE »,
- les documents classifiés « CONFIDENTIEL UE », « SECRET UE » et « TRÈS/TOP SECRET UE », qui ne concernent pas un des intérêts publics évoqués à l'article 4, paragraphe 1, point a (par exemple des documents concernant une enquête de l'OLAF)

---

<sup>1426</sup> CONSEIL. 2001/264/CE : Décision du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 101, 11/04/2001, pp. 1-66. COMMISSION EUROPÉENNE. 2001/844/CE, CECA, Euratom : Décision de la Commission du 29 novembre 2001 modifiant son règlement intérieur [notifiée sous le numéro C(2001) 3031]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 317, 03/12/2001, p. 1-55.

ou n'émanant pas d'une autorité publique (par exemple des pièces fournies par une entreprise).

Cette divergence entre documents sensibles et documents classifiés est une source potentielle de confusions, la logique même d'un système de classification impliquant que tous les documents classifiés soient soumis aux mêmes règles. Il convient de remarquer que cette incohérence n'a pas, du moins jusqu'à présent, donné lieu à des problèmes particuliers<sup>1427</sup> : en effet, les documents classifiés détenus par le Conseil et la Commission sont relativement peu nombreux et font rarement l'objet de demandes d'accès. Le Parlement ne conserve pas de documents sensibles et n'a d'ailleurs pas adopté de règles de sécurité sur ce point.

Selon l'article 9 du règlement n° 1049/2001, le producteur d'un document sensible peut s'opposer à sa divulgation et à son inscription dans les registres des institutions communautaires. Ces dernières sont tenues de respecter la volonté du producteur : il s'agit donc d'une exception au régime général, selon lequel le dernier mot revient aux instances de l'Union européenne. En effet, dans leurs règlements d'application, le Conseil et la Commission prévoient la possibilité de passer outre un refus de communication émanant d'un tiers, s'ils le considèrent comme infondé. Ils informent alors le tiers de leur volonté de divulguer le document malgré tout, et celui-là dispose d'un délai de dix jours ouvrables pour s'y opposer. En tout état de cause, la décision finale appartient à l'institution.

#### 2.4.4. LA QUESTION DES DOCUMENTS ÉMANANT DES ÉTATS MEMBRES

Les limites du règlement n° 1049/2001 sont évidentes lorsque l'on examine le traitement réservé aux documents transmis par les États membres aux institutions communautaires. *A priori*, le règlement abandonne la « règle de l'auteur » et s'applique à tous les documents conservés par les instances communautaires, et ce quelle que soit leur origine.

*Un droit de veto pour les États membres ?* — Le règlement n° 1049/2001 reconnaît à chaque État membre le droit de demander à une institution de ne pas communiquer un document sans son accord préalable. Finalement, une certaine confusion demeure, car on ne sait si cette disposition accorde aux États membres un droit de *veto* concernant la divulgation de leurs documents<sup>1428</sup>, car l'article 4, paragraphe 5, ne précise pas dans quelle mesure les institutions sont tenues de se conformer aux avis négatifs des États.

En somme, le règlement n° 1049/2001 ne parvient donc pas à dépasser certaines contraintes juridiques et politiques. Ainsi, dans ses « motifs », le nouveau règlement fait explicitement

---

<sup>1427</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 20-21. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1428</sup> HARDEN Ian. « Citizenship and Information ». *European Public Law*, vol. 7, n° 2, juin 2001, p. 191.

référence à la déclaration n° 35 annexée à l'acte final du Traité d'Amsterdam, déclaration voulue par le gouvernement français et qui accorde aux États membres le droit de s'opposer à la communication et à l'enregistrement des documents qu'ils transmettent aux institutions européennes.

C'est généralement les systèmes de classification des États membres qui priment sur celui de l'Union européenne<sup>1429</sup> : en effet, le règlement n° 1049/2001 n'est pas censé affecter les législations nationales en matière d'accès aux documents. Sur ce dernier point, le TPI, dans son arrêt du 17 septembre 2003, rejette un recours à l'encontre de la Commission qui refuse de communiquer des documents émanant des autorités italiennes, ces dernières s'étant opposées à leur divulgation<sup>1430</sup>. Cette question fait également l'objet de cinq autres recours auprès du TPI et d'une plainte auprès du Médiateur<sup>1431</sup>. Le rapport de la Commission sur l'application du règlement n° 1049/2001 constate : « alors que les refus résultant de l'opposition de l'État membre d'origine sont peu nombreux, il est devenu clair que cette exception est très controversée »<sup>1432</sup>.

*L'interprétation du Conseil.* — Il convient de remarquer que le Conseil adopte une interprétation très restrictive de la notion de « document émanant d'un État membre » – interprétation qui tient compte du fait que des représentants des États membres participent à l'ensemble de ses travaux. Selon cette approche :

- les documents établis par ces représentants dans le cadre des travaux du Conseil sont des documents internes,
- les documents établis par un État membre et exprimant sa position en tant que tel, et non pas en qualité de membre du Conseil, sont à considérer comme des documents émanant d'un tiers.

---

<sup>1429</sup> L'information contenue dans de tels documents doit se référer à l'un des thèmes identifiés dans l'article 4, § 1. Voir article 9 du règlement (CE) 1049/2001. HARDEN Ian. « Citizenship and Information ». *European Public Law*, vol. 7, n° 2, juin 2001, p. 192.

<sup>1430</sup> Arrêt du TPI du 17 septembre 2003, Messina/Commission, T-76/02, *Recueil de jurisprudence*, 2003 p. II-3203.

<sup>1431</sup> Arrêt du TPI du 30 novembre 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission, T-168/02, *Recueil de jurisprudence*, 2004, p. II-4135, Arrêt du TPI du 17 mars 2005, Scippacercola/Commission, T-187/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005, p. II-1029, Ordonnance du TPI du 8 juin 2005, Nuova Agricast/Commission, T-139/03, non publiée au *Recueil de jurisprudence* et Ordonnance du TPI du 8 juin 2005, SIMSA/Commission, T-287/03, non publiée au *Recueil de jurisprudence* ; EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision on complaint 1753/2002/GG against the European Commission. Strasbourg, 28/11/2003. Décision disponible uniquement en anglais sur le site du Médiateur européen : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/1800/html.bookmark> (consulté le 30/11/2010).

<sup>1432</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 26-27 et 31. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

*Le principe de coopération loyale mis à mal.* — Concernant les documents communautaires conservés par les États membres, le nouveau règlement se borne à rappeler à ces derniers le « principe de coopération loyale ». Or, le rapport de la Commission sur l'application du règlement n° 1049/2001 constate que les États membres communiquent, sans consultation préalable, des documents provenant des instances européennes<sup>1433</sup>.

Il convient de conclure en soulignant que la question de l'accès aux documents des États membres conservés par les institutions européennes (et inversement) restera sans solution tant que les uns et les autres n'auront pas harmonisé leurs dispositions en la matière. En somme, les incertitudes institutionnelles et juridiques constatées en matière d'accès ne font que refléter les profondes disparités qui existent entre les États membres.

#### 2.4.5. INTERFÉRENCES AVEC D'AUTRES DISPOSITIONS

L'article 18 prévoit l'examen de la conformité du règlement n° 1049/2001 avec :

- le règlement (CEE, Euratom) n° 354/1983 – modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 – concernant l'ouverture au public des archives historiques des Communautés<sup>1434</sup> (article 18, paragraphe 2) ;
- avec les règles en vigueur concernant l'accès aux documents (article 18, paragraphe 3). Ainsi, à l'époque, les services de la Commission examinent plus de 120 dispositions spécifiques contenues dans la législation communautaire existante et qui concernent les conditions auxquelles certains documents ou certaines informations peuvent être communiqués. Il convient de noter que ces dispositions ne visent pas uniquement l'accès à des documents, mais fréquemment l'accès à l'information<sup>1435</sup>.

En outre, le règlement n° 1049/2001 ne doit pas interférer avec les deux dispositions suivantes :

- le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à « la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des

---

<sup>1433</sup> *Ibid.*

<sup>1434</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 043 du 15/02/1983, pp. 1-3. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du Conseil du 22 septembre 2003 modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 243, 27/09/2003, pp. 1-4.

<sup>1435</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2002 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. COM/2003/0216 final, 29/04/2003, pp. 8-9. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0216:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).



données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données »<sup>1436</sup> ;

- le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006, concernant « l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement »<sup>1437</sup>.

Il est également nécessaire de s'assurer de la compatibilité du règlement n° 1049/2001 (1) avec ses propres modalités d'application et (2) avec les dispositions nationales en matière d'accès aux documents.

#### **2.4.5.1. Conformité avec le règlement (CEE, Euratom) n° 354/1983 : accès aux archives historiques**

Les services de la Commission ont été chargés de vérifier la conformité du règlement n° 1049/2001 avec le règlement n° 354/83 du 1<sup>er</sup> février 1983. Selon ce dernier, tous les documents communautaires sont accessibles au terme d'une période de trente ans. Cette règle comporte un nombre limité d'exceptions, à savoir :

- les documents contenant des données à caractère personnel ou des informations pouvant porter atteinte à des intérêts commerciaux,
- les documents sensibles dont la classification est maintenue au-delà des trente années réglementaires.

Le règlement n° 1049/2001 s'inscrit donc dans la logique du règlement n° 354/83 : en effet, l'article 4, paragraphe 7 du règlement, stipule que les exceptions sont applicables pendant une période maximale de trente ans. Au-delà de cette échéance, seules peuvent être maintenues les exceptions relevant :

- de la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, telle qu'elle est définie à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001,
- de la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris la propriété intellectuelle, visés à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001,

---

<sup>1436</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18/12/2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et à la libre circulation de ces données. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 8 du 12/01/2001, pp. 1-22.

<sup>1437</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 06/09/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 264 du 25/09/2006, pp. 13–19.

- de dispositions spécifiques relatives aux documents sensibles.

Le règlement n° 384/83 est modifié par le règlement n° 1700/2003 du 22 septembre 2003<sup>1438</sup>, afin d'être conforme avec les dispositions du règlement n° 1049/2001 – cette « mise en conformité » étant expressément prévue par l'article 18 de ce dernier règlement.

Une seule divergence subsiste entre le régime d'accès aux documents de moins de trente ans (règlement n° 1049/2001) et celui pour l'accès aux documents de plus de trente ans (règlement n° 384/83) : le premier s'applique aux trois sommets du triangle institutionnel, le second à toutes les institutions et à tous les organes de l'Union européenne, ainsi qu'aux agences communautaires.

#### **2.4.5.2. Conformité avec le règlement (CE) n° 45/2001 : protection des données personnelles**

Le droit d'accès et le droit à la protection des données personnelles sont inscrits dans les Traités (respectivement aux articles 255 et 286 TCE), dans la Charte des droits fondamentaux proclamée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 (respectivement aux articles 42 et 8), dans le projet de Traité constitutionnel (respectivement aux articles I-50 et I-51) et dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (respectivement aux articles 16A et 16B). Il convient de remarquer que dans ces deux derniers textes, ces deux droits apparaissent à la fois « liés » et complémentaires.

C'est le 18 décembre 2000 que les institutions adoptent le règlement n° 45/2001<sup>1439</sup>. Ce règlement (1) garantit un haut niveau de protection des données à caractère personnel traitées par les institutions et organes communautaires et (2) prévoit l'établissement d'une instance de surveillance indépendante : le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD).

Le CEPD est chargé des questions relevant de la protection de la vie privée et du contrôle de l'application par les « institutions et organes communautaires » des actes « relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données » (article 286 TCE). Il intervient dans trois affaires portées devant le TPI (T-194/04, T-170/03 et T-161/04) et publie, en juillet 2005, un document qui tente de répondre à certaines interrogations concernant la compatibilité des deux nouveaux règlements<sup>1440</sup>.

---

<sup>1438</sup> CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 043 du 15/02/1983, pp. 1-3.

<sup>1439</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18/12/2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et à la libre circulation de ces données. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 8 du 12/01/2001, pp. 1-22.

<sup>1440</sup> CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES. *Accès du public aux documents et protection des données*. Documents de référence, n°1, juillet 2005. Disponible à l'adresse :

Ce document de travail, intitulé « Accès du public aux documents et protection des données », est l'un des nombreux textes<sup>1441</sup> qui répondent au besoin d'établir un juste équilibre entre deux droits fondamentaux (notion d'« approche équilibrée »). Sa principale conclusion est qu'on ne peut refuser l'accès à un document au seul motif qu'il contient des données à caractère personnel – c'est-à-dire se rapportant à une personne physique identifiée et identifiable. En effet, l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement n° 1049/2001 stipule que seule la divulgation de documents portant « atteinte » à la vie privée d'une personne doit être empêchée.

Le document de travail précise que l'application de cette exception nécessite la réunion de trois conditions :

- la vie privée de la personne concernée doit être en jeu,
- l'accès du public doit affecter sérieusement la personne concernée,
- l'accès du public n'est pas autorisé par la législation relative à la protection des données.

Une approche similaire est également adoptée dans le cadre du projet de convention du Conseil de l'Europe relative à l'accès aux documents officiels : ce document précise que les parties contractantes peuvent limiter le droit d'accès aux documents officiels afin de protéger, entre autres, « la vie privée et d'autres intérêts privés légitimes ».

Les règlements n° 45/2001 et n° 1049/2001 ont en commun d'impliquer la mise en balance des intérêts en jeu au cas par cas. Ainsi, la décision de divulguer un document contenant des données à caractère personnel doit être le fruit d'une mûre réflexion prenant en compte l'intérêt du public à prendre connaissance du document et la protection des personnes citées dans ce document. La question de l'applicabilité du règlement n° 45/2001 aux listes de présence des réunions de comité d'experts est particulièrement controversée<sup>1442</sup>.

Les deux règlements se distinguent par leur champ d'application. Contrairement au règlement n° 1049/2001, le règlement n° 45/2001 :

---

[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/BackgroundP/05-07\\_BP\\_accesstodocuments\\_FR.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/BackgroundP/05-07_BP_accesstodocuments_FR.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1441</sup> Un exemple : avis n° 5/2001 du « Groupe de l'article 29 » [Groupe européen de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, rassemblant les représentants de chaque autorité nationale, institué par l'article 29 de la directive du 24 octobre 1995 sur la protection des données et la libre circulation de celles-ci]. GROUPE DE TRAVAIL « ARTICLE 29 » SUR LA PROTECTION DES DONNÉES. Avis 5/2001 sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen à la suite du projet de recommandation adressé à la Commission européenne dans le cadre de la plainte 713/98/IJH. Réf. 5003/00/FR/final, WP44, 17/07/2001. Disponible à l'adresse :

<http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44fr.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1442</sup> Affaire T-170/03, recours introduit le 14 mai 2003 par British American Tobacco (Investments) contre la Commission des Communautés européennes (affaire radiée du registre de la Cour, le 6 septembre 2010). Voir *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 171, 19/07/2003, pp. 39-40.

- ne couvre que les domaines relevant du droit communautaire, ce qui exclut la PESC, la justice et les affaires intérieures,
- s'applique à toutes les institutions et à tous les organes communautaires.

En outre, le règlement n°45/2001 prévoit la mise en place d'une autorité chargée de la protection des données personnelles au niveau communautaire (le Contrôleur européen de la protection des données) et la désignation d'un délégué à la protection de ces mêmes données au sein de chaque institution ou organe de l'Union<sup>1443</sup>. Le règlement n° 1049/2001 ne comporte pas de dispositif similaire pour défendre et promouvoir l'accès aux documents.

#### **2.4.5.3. Conformité avec le règlement (CE) n° 1367/2006 : application de la Convention d'Århus**

La Convention d'Århus sur l'accès aux informations environnementales est signée le 25 juin 1998 et entre en vigueur le 30 octobre 2001. Le 24 octobre 2003, la Commission publie une proposition de règlement<sup>1444</sup>. Le Conseil et le Parlement adoptent, le 6 septembre 2006, le règlement n° 1367/2006, « concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Århus »<sup>1445</sup>.

Ce règlement, applicable à partir du 28 juin 2007, rend nécessaire la modification du règlement n° 1049/2001<sup>1446</sup>. En effet, la Convention d'Århus implique une exception que le règlement n° 1049/2001 ne prévoit pas et selon laquelle une demande d'accès peut être refusée si sa divulgation est susceptible de porter atteinte au « milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares »<sup>1447</sup>.

En outre, le droit d'accès à l'information environnementale, tel que le définit la Convention d'Århus, s'applique à toute personne physique et morale : en matière d'accès aux documents concernant l'environnement, il y a donc conflit avec le règlement n° 1049/2001 qui ne s'applique

---

<sup>1443</sup> TAGARAS Haris. « Quelques réflexions sur le difficile équilibre entre la transparence et la protection des données personnelles ». *Revue hellénique de droit international*, vol. 61 (Anniversary Issue), 2008, pp. 638-639.

<sup>1444</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'application aux institutions et organes de la CE des dispositions de la convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement. COM/2003/0622 final - COD 2003/0242, Bruxelles, 24/10/2003.

<sup>1445</sup> PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 06/09/2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 264 du 25/09/2006, pp. 13-19.

<sup>1446</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation*, COM(2007)185 final. 18/04/2007, p. 12. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010). COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 10-11 et 30. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1447</sup> Article 4, § 4, alinéa h, de la Convention d'Århus.

qu'aux citoyens et résidents de l'Union européenne ainsi qu'à toute personne morale dont le siège se situe dans un État membre.

Enfin, dans sa proposition du 24 octobre 2003, la Commission souhaite étendre le système d'accès établi par le règlement n° 1049/2001 à toutes les instances européennes, du moins en ce qui concerne l'accès à l'information environnementale. Ainsi, les dispositions du règlement n° 1367/2006 s'appliquent également au TPI et à la Cour de justice, dans les cas où ils n'agissent pas en qualité d'instances juridictionnelles.

#### **2.4.5.4. Compatibilité des règles spécifiques d'accès**

L'article 18, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 prévoit que la Commission examine la comptabilité des règles spécifiques d'accès avec le nouveau règlement. Ces « règles spécifiques » s'appliquent aux informations obtenues dans le cadre d'enquêtes sur les aides d'État, les ententes, les concentrations, les affaires de défense commerciale, la lutte contre la fraude ou encore les procédures d'attribution de marchés publics et de subventions<sup>1448</sup>.

Il ressort de l'analyse de la Commission que ces règles spécifiques, qui régissent l'accès à certains documents dans le cadre de procédures particulières, peuvent se regrouper ainsi :

- cas particuliers de l'application de l'une des exceptions prévues à l'article 4 du règlement ;
- clauses accordant à une partie concernée par une procédure déterminée un droit d'accès à des documents dont la divulgation au public porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par le règlement.

La Commission, qui communique au Conseil et au Parlement la liste des règles spécifiques examinées lors de la réunion interinstitutionnelle du 23 septembre 2003 (Strasbourg)<sup>1449</sup>, ne relève aucune incompatibilité entre le règlement n° 1049/2001 et les règles spécifiques d'accès. Cependant, se pose la question de la codification des règles accordant des « accès privilégiés » qui dépassent le droit d'accès général prévu par le règlement.

---

<sup>1448</sup> Voir « L'accès du public aux documents détenus par les institutions » (consultation publique concernant l'accès aux documents des institutions) sur le site Internet de la Commission européenne : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/110113\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110113_fr.htm) (consulté le 30/10/2010).

COMMISSION EUROPÉENNE. « Livre vert : L'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne – Aperçu de la situation ». [COM(2007) 185 final - non publié au *Journal officiel*], Bruxelles, 18/04/2007, p. 5-6. Disponible à l'adresse :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0185:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1449</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, p. 30. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

### 2.4.5.5. Compatibilité avec les législations nationales

Le règlement n° 1049/2001 n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les législations nationales en matière d'accès aux documents. Cependant, afin d'assurer une certaine cohérence, le nouveau règlement préconise :

- la consultation des États membres concernant la divulgation de leurs documents par une institution européenne (article 4),
- la consultation des institutions européennes concernant la divulgation de leurs documents par un État membre (article 5).

## 3. LES MESURES D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Le nouveau règlement est adopté, mais cette adoption n'est en fait qu'une première étape. Il convient ensuite de passer à la seconde étape consistant à aménager les dispositifs permettant la mise en œuvre effective du nouveau règlement.

En effet, afin de se conformer au règlement n° 1049/2001, l'administration communautaire doit procéder à toute une série d'adaptations réglementaires, administratives et pratiques. Les mesures prises sont fondamentales, car elles conditionnent l'application du droit. Pourtant, ces dispositions se prêtant peu aux débats idéologiques, leur examen est peu médiatisé et fait rarement l'objet d'âpres controverses entre parlementaires et activistes. Après leur adoption, ces mesures se heurtent à la pesanteur – voire à la mauvaise volonté – et au manque de ressources des administrations censées les appliquer<sup>1450</sup>.

### 3.1. ADOPTION DES MESURES D'APPLICATION DU RÈGLEMENT

Les trois principales institutions doivent adopter leurs mesures d'application du règlement n° 1049/2001 avant le 3 décembre 2001. Chacune procède à la modification de ses procédures internes lorsqu'elle le juge approprié.

Il convient de ne pas confondre ces mesures d'application avec les codes de bonne conduite administrative adoptés, en 2000 et 2001, par le Parlement, le Conseil et la Commission, et comportant des règles relatives au traitement des demandes d'*information*<sup>1451</sup>.

---

<sup>1450</sup> ZILLER Jacques. « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe ». *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2, n°105-106, p. 74. Disponible à l'adresse : [www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-67.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-67.htm) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1451</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen [Code de bonne conduite]. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 097, 05/04/2000, pp. 1-12. CONSEIL. Décision du Secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 25 juin 2001 établissant un code de bonne conduite administrative pour le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et de son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 189, 05/07/2001, pp. 1-4. COMMISSION EUROPÉENNE.

### 3.1.1. PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement rectifie son règlement intérieur le 13 novembre 2001, en se fondant sur les conclusions du rapport de la commission des affaires constitutionnelles du 15 octobre 2001<sup>1452</sup>. Puis, le 28 novembre 2001, le Bureau adopte à l'unanimité une décision modifiant l'article 172 (paragraphe 2, 3 et 4) et l'annexe VII du règlement intérieur<sup>1453</sup>. Cette décision crée un registre et définit les principales procédures concernant l'accès du public aux documents du Parlement : enregistrement des documents, modalités d'accès, accès aux documents sensibles, traitement des demandes. La décision du Secrétaire général du 31 mai 2002 sur les mesures d'exécution relatives à l'enregistrement des documents en définit les modalités d'application<sup>1454</sup>.

### 3.1.2. CONSEIL

Le 29 novembre 2001, le Conseil adopte à son tour une décision modifiant son règlement intérieur<sup>1455</sup>. Ce texte est publié dès le lendemain au *Journal officiel* et entre en vigueur le 3 décembre 2001 – le jour même où le règlement n° 1049/2001 devient applicable. La décision adoptée constitue en fait une refonte de dispositions internes préexistantes, complétées par de nouvelles mesures d'application.

L'article 2 prévoit l'abrogation des actes suivants :

- la décision du Conseil du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, modifiée notamment par la décision du 14 août 2000<sup>1456</sup>,
- la décision du Conseil du 6 décembre 1999 concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil<sup>1457</sup>,
- la décision du Conseil du 9 avril 2001 sur la communication publique de certaines catégories de documents du Conseil<sup>1458</sup>.

---

2000/633/CE, CECA, Euratom : décision de la Commission du 17 octobre 2000 modifiant son règlement intérieur. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 267, 20/10/2000, pp. 63-66.

<sup>1452</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES. Rapport sur l'adaptation du règlement du Parlement européen au règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (2001/2135(REG)). Rapporteur : Hanja Maij-Weggen. Réf. A5-0349/2001, PE 304.272, 15/10/2001. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0349+0+DOC+PDF+V0//FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1453</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. BUREAU. Décision du Bureau relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 374, 29/12/2001, pp. 1-6.

<sup>1454</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Décision du Secrétaire général sur les mesures d'exécution relatives à l'enregistrement des documents. Réf. PE 318.361/BUR/ANN 1, 31/05/2002.

<sup>1455</sup> CONSEIL. 2001/840/CE : décision du Conseil du 29 novembre 2001 modifiant le règlement intérieur du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 313 du 30/11/2001, pp. 40-43.

<sup>1456</sup> CONSEIL. 2000/527/CE : décision du Conseil du 14 août 2000 portant modification de la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil et de la décision 2000/23/CE concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 212, 23/08/2000, pp. 9-10.

<sup>1457</sup> CONSEIL. 2000/23/CE : décision du Conseil, du 6 décembre 1999, concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 9, 13/01/2000, pp. 22-23.

La décision du 29 novembre 2001 comporte une disposition autorisant les États membres à interdire la communication de leurs lettres et notes adressées au Conseil et concernant des actes législatifs. Ceci implique que le Conseil ne traitera pas ses membres comme des tiers, lorsqu'ils interviennent dans le cadre du processus législatif.

### 3.1.3. COMMISSION

La Commission adopte, après l'échéance du 3 décembre 2001, une décision modifiant son règlement intérieur. Elle a eu auparavant un échange de vues avec les deux autres institutions (le 28 novembre) : il s'agissait pour la Commission de prévoir des mesures d'application cohérentes avec celles déjà adoptées par le Parlement et le Conseil.

La Commission prend donc sa décision définitive le 5 décembre uniquement. Ce retard suscite des interrogations, notamment de la part de la présidente du Parlement. Le commissaire Michel Barnier ne peut d'ailleurs cacher son embarras lors du débat du 12 décembre 2001, consacré par le Parlement à la mise en œuvre par le Conseil et la Commission du règlement n° 1049/2001<sup>1459</sup>.

Sur le fond, l'article 9 de la décision du 5 décembre 2001 précise que les documents préparatoires à une décision et établis dans le cadre des pouvoirs délégués ne sont divulgués qu'après adoption de celle-ci. La Commission proposera également que le Parlement donne accès aux documents préparatoires rassemblés dans le cadre des procédures de codécision, avant adoption de la décision définitive.

### 3.1.4. AGENCES

La question de l'applicabilité du règlement n° 1049/2001 aux agences est évoquée dans une déclaration commune adoptée conjointement avec le nouveau règlement. Dès l'adoption de ce dernier, la Commission invite les agences à réviser leurs propres règles d'accès. Les règlements portant création d'agences ou d'organes similaires sont ensuite modifiés par une série de règlements, adoptés par le Conseil le 18 juin 2003, et conjointement par le Parlement européen et le Conseil le 22 juillet 2003<sup>1460</sup>. Ces règlements entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2003 et permettent ainsi l'application du règlement n° 1049/2001 aux agences. Celles-ci doivent adopter, avant le 1<sup>er</sup> avril 2004, leurs propres mesures d'application.

---

<sup>1458</sup> CONSEIL. 2001/320/CE : décision du Conseil du 9 avril 2001 sur la communication au public de certaines catégories de documents du Conseil. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 111, 20/04/2001, pp. 29-30.

<sup>1459</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du mercredi 12 décembre 2001 à Strasbourg (« Mise en œuvre par le Conseil et la Commission du règlement sur l'accès aux documents »). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20011212+ITEM-005+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1460</sup> Règlements n° 1641/2003 à 1655/2003, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 245, 29/09/2003, pp. 1-43.



Pour les agences créées par la suite, l'applicabilité du règlement n° 1049/2001 est systématiquement prévue dans une disposition de l'acte constitutif.

### 3.1.5. ORGANES CONSULTATIFS ET FINANCIERS

Par la suite, le Comité des régions<sup>1461</sup> et le Comité économique et social européen<sup>1462</sup> adoptent des règles d'accès inspirées du règlement n° 1049/2001. La Cour des comptes, la Banque européenne d'investissement et la Banque centrale européenne appliquent quant à elles des règles d'accès plus restrictives que le nouveau règlement.

## 3.2. TRAVAUX DE LA COMMISSION INTERINSTITUTIONNELLE SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Conformément à l'article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001, les institutions créent une commission interinstitutionnelle chargée d'étudier les meilleures pratiques en matière d'accès aux documents. C'est à la fois un organe de concertation et de réflexion.

### 3.2.1. LA QUESTION DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION

La composition de la nouvelle commission met en lumière les approches différentes des institutions concernant le droit d'accès.

- Selon la présidence belge, représentée par Annemie Neyts-Uyttebroeck, ministre adjointe auprès du ministre des Affaires étrangères, le Conseil pense que la commission interinstitutionnelle doit être animée par les secrétaires généraux des trois institutions concernées. Il serait toutefois envisageable de soumettre les questions de nature générale, politique ou de principe, aux présidents de ces mêmes institutions. L'optique du Conseil est donc « administrative ».
- En revanche, certains parlementaires européens – dont Hanja Maij-Weggen, Michael Cashman, Heidi Hautala et Max Van den Berg – insistent sur le caractère politique de la commission interinstitutionnelle. Heidi Hautala justifie ainsi cette approche : « le Parlement européen ne saurait accepter que les secrétaires généraux discutent de ces questions au nom des politiques, parce que la transparence, aspect fondamental de la démocratie, est une question éminemment politique »<sup>1463</sup>.

---

<sup>1461</sup> COMITÉ DES RÉGIONS. Décision n° 64/2003 du Comité des régions du 11 février 2003 relative à l'accès du public aux documents du Comité des régions. Bruxelles, 11/02/2003. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 160, 28/06/2003, pp. 96-99.

<sup>1462</sup> COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. 2003/603/CE : Décision du Comité économique et social du 1<sup>er</sup> juillet 2003 relative à l'accès du public aux documents du Comité économique et social européen. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 205, 14/08/2003, pp. 19-23.

<sup>1463</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du mercredi 12 décembre 2001 à Strasbourg (« Mise en œuvre par le Conseil et la Commission du règlement sur l'accès aux documents »). Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20011212+ITEM-005+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

Un trilogue politique informel entre les présidents des trois institutions se tient le 28 novembre 2001. Le rapport publié à la suite à ce trilogue indique que la commission interinstitutionnelle sera constituée au niveau politique, les trois secrétaires généraux étant chargés d'en préparer les travaux et d'en assurer le suivi opérationnel. Cette solution est reformulée par Loyola de Palacio, vice-présidente de la Commission, dans une proposition de compromis.

### 3.2.2. RÉUNION CONSTITUTIVE

La mise en place de la commission interinstitutionnelle intervient aux termes de négociations que le Parlement, dans sa résolution d'initiative du 14 mars 2002 sur l'application du règlement n° 1049/2001, qualifie de « byzantines » : « *[Le Parlement] 1. se félicite qu'au terme de dix mois de négociations byzantines, la commission interinstitutionnelle prévue par l'article 15 du règlement puisse se constituer lors de la session plénière de mars 2002 ; 2. espère que la commission interinstitutionnelle se mettra au travail sans délai en vue de résoudre les questions politiques de fond qui opposent encore les institutions et de définir le calendrier et les orientations de la future coopération entre institutions au sujet de l'accès aux documents* »<sup>1464</sup>.

La réunion constitutive se tient le 13 mars 2002 à Strasbourg, en présence de Pat Cox, président récemment élu du Parlement européen, de Josep Piqué, président en exercice du Conseil et ministre des Affaires étrangères du gouvernement de José María Aznar, et Loyola de Palacio, représentant la Commission.

Lors de cette réunion, il est formellement convenu que les présidents désigneront le représentant de leur institution respective. Les réunions seront organisées et présidées à tour de rôle par chaque institution, dans l'ordre de préséance établi par le Traité. Les ordres du jour seront établis par les secrétaires généraux et les comptes-rendus rédigés par l'institution organisatrice<sup>1465</sup>.

### 3.2.3. RÉUNIONS SUIVANTES (2002-2003)

L'ordre du jour de la deuxième réunion, tenue le 10 avril 2002 à Strasbourg, est le suivant :

- question de l'information des citoyens (création d'une brochure commune d'information),

---

<sup>1464</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution du Parlement européen sur l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 47E, 27/02/2003, pp. 483-485. PARLEMENT EUROPÉEN. Proposition de résolution déposée à la suite des déclarations du Conseil et de la Commission conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement par Hanja Maij-Weggen et Charlotte Cederschiöld, au nom du groupe PPE-DE, Michael Cashman, au nom du groupe PSE Lousewies van der Laan, Graham R. Watson, Astrid Thors et Baroness Sarah Ludford, au nom du groupe ELDR, Heidi Anneli Hautala, au nom du groupe Verts/ALE, Roberta Angelilli, au nom du groupe UEN sur l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. PE 314.910, B5-0131/2002, 11/03/2002.

<sup>1465</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2002 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM(2003) 216 final, Bruxelles, 29/04/2003, p. 5. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0216:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

- question de l'accès direct aux documents législatifs,
- question de l'extension du champ d'application du règlement aux agences.

Lors de la troisième réunion, organisée le 9 juillet 2002 à Bruxelles, la commission interinstitutionnelle :

- salue l'ouverture, le 3 juin 2002, des registres publics du Parlement et de la Commission,
- fait le point sur l'état d'avancement de la brochure commune d'information,
- approuve la signature d'un mémorandum relatif à la « consultation mutuelle des institutions » (*memorandum of understanding*),
- aborde la question du traitement des demandes volumineuses ou abusives.

La commission interinstitutionnelle se réunit de nouveau, le 23 septembre 2003, à Strasbourg. Y participent : Charlotte Cederschiöld, vice-présidente du Parlement européen, Roberto Antonione, président en exercice du Conseil et sous-secrétaire aux Affaires étrangères du gouvernement de Silvio Berlusconi, et Loyola de Palacio. Lors de cette rencontre, la commission interinstitutionnelle :

- prend acte « des résultats de l'examen de conformité des clauses de confidentialité figurant dans les actes de droit communautaire dérivé avec le règlement n° 1049/2001, que la Commission avait effectué en application de l'article 18, paragraphe 3 du règlement »,
- adopte les propositions du secrétariat général du Conseil « visant à renforcer la coopération entre les institutions en matière de gestion des documents et d'archivage »,
- procède « à l'évaluation de l'audition publique relative au fonctionnement du règlement n° 1049/2001, organisée le 12 juin 2003 au Parlement européen »,
- a « un échange de vues sur le rapport relatif à la mise en œuvre des principes du règlement n° 1049/2001, à présenter par la Commission en application de l'article 17, paragraphe 2 de ce règlement ».

#### 3.2.4. COOPÉRATION TECHNIQUE ET ADMINISTRATIVE ENTRE INSTITUTIONS

La commission interinstitutionnelle ne se réunira pas, au niveau politique, au cours de l'année 2004. Toutefois, les services chargés par les secrétariats généraux de la mise en application du règlement n° 1049/2001 entretiennent des contacts réguliers afin d'assurer une application

cohérente du nouveau règlement – ceci en vertu du *memorandum of understanding* signé le 9 juillet 2002<sup>1466</sup>.

### 3.3. REGISTRES PUBLICS

Conformément à l'article 11 du règlement n° 1049/2001, chacune des trois institutions constitue, alimente et rend accessible un registre de documents sous forme électronique. Selon ce même article, les registres doivent être mis en service le 3 juin 2002 au plus tard.

Un registre est un instrument de recherche : il se présente sous la forme d'une base de données permettant d'identifier un document à partir de ses métadonnées, de le localiser, voire même d'en visualiser une copie numérique. L'interface du registre est généralement dotée d'un formulaire de demande d'accès.

L'enregistrement d'un document n'implique pas son « accessibilité » : les documents couverts par les exceptions d'accès (articles 4 et 9 du règlement n° 1049/2001), même enregistrés, restent inaccessibles.

#### 3.3.1. REGISTRE DU CONSEIL

Le Conseil est la seule institution à disposer d'un registre public accessible sur Internet avant même l'entrée en vigueur du règlement n° 1049/2001. En fonction depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, ce registre rassemble les documents présentés au Conseil ou aux instances préparatoires et qui servent de base aux délibérations. En 2001, le registre comprend les références de plus de 250 000 documents, dans toutes les langues officielles, et donne directement accès au contenu de 50 000 documents.

Depuis la mise en ligne du registre, le nombre de visites et de demandes d'accès est en constante augmentation. Ainsi, en 1999, 70 000 visites et 600 000 demandes d'accès sont enregistrées ; l'année suivante, le nombre des visites et celui des demandes d'accès se montent respectivement à 160 000 et 1 260 000.

En 2003, une série d'adaptations techniques rendent possible la consultation en ligne des documents pour lesquels le Conseil accorde un accès partiel<sup>1467</sup>.

En outre, le Conseil connecte le contenu de son registre avec celui d'autres bases de données. Par exemple, la base de données consacrée aux « procédures législatives en codécision »,

---

<sup>1466</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 34-35. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1467</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Secrétariat général. DGF. *Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents - 2003*. [Bruxelles] Avril 2004. Disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/RapAnCons.fr03.pdf> (consulté le 30/10/2010).

accessible *via* le site Internet du Conseil, répertorie les documents relevant de la procédure de codécision. Il suffit à l'utilisateur de cliquer sur la référence d'un document cité dans la base de données « codécision » pour accéder à une copie de ce document, conservée dans le registre du Conseil.

### 3.3.2. REGISTRE DU PARLEMENT

Le registre du Parlement, accessible sur Internet, est créé suite à la décision du Bureau du 28 novembre 2001<sup>1468</sup>. Un service spécifique – le Service du registre électronique des références du Parlement européen – est chargé de sa gestion<sup>1469</sup>, en application de la décision du secrétaire général du 31 mai 2002 sur « les mesures d'exécution relatives à l'enregistrement des documents ».

Les documents établis par les députés ou par les groupes politiques sont rendus publics dès leur dépôt. Les documents et procès-verbaux des réunions de commissions se déroulant à huis clos sont considérés comme étant confidentiels sous certaines conditions : protection de l'intérêt public dans les domaines de la sécurité, de la défense, des relations internationales, de la politique financière et monétaire, et protection de la vie privée. Le Parlement définit clairement, dans une décision datée du 14 mai 2002, les catégories de documents directement accessibles *via* le registre. Ces catégories sont reprises dans une liste incluse dans le règlement intérieur de l'institution<sup>1470</sup>.

La décision du Bureau du 28 novembre 2001 prévoit également la centralisation des archives historiques du Parlement européen auprès du Service des archives. Son article 7 précise qu'une copie de la base de données du registre et de chaque document enregistré sera conservée par le Service des archives. La décision du Bureau du 16 décembre 2002, intitulée « Renforcer l'information et la transparence : les archives du Parlement européen »<sup>1471</sup>, attribue de nouvelles

---

<sup>1468</sup> Accessible à partir de la rubrique « Accès aux documents », située sur la page d'accueil du site du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/simpleSearch.faces> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1469</sup> Voir article 3 de la décision du Bureau du Parlement européen du 28/11/2001, relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen.

<sup>1470</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Parlement européen sur l'incorporation, dans le règlement du Parlement européen, de la liste des documents directement accessibles par l'intermédiaire du registre des documents parlementaires (2002/2055(REG)). 14/05/2002, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 180 E, 31/07/2003, pp. 81-85. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0216+0+DOC+XML+V0//FR> (consulté le 30/10/2010). Voir également : article 172 du règlement Parlement européen et son annexe XV, comportant la liste des documents accessibles par l'intermédiaire du registre.

PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES. Rapport sur l'incorporation, dans le règlement du Parlement européen, d'une liste des documents du Parlement directement accessibles par l'intermédiaire du registre (2002/2055(REG)). Rapporteur : Hanja Maij-Weggen. Réf. A5-0125/2002, PE 313.378, 19/04/2002. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0125+0+DOC+PDF+V0//FR> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1471</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. BUREAU. Décision du 16/12/2002, « Renforcer l'information et la transparence : les archives du Parlement européen ». Décision fondée sur une note du Secrétaire général du 12/11/2001 à l'attention des membres du Bureau. Réf. PE 320.093/BUR/REV. Disponible à l'adresse :

fonctions au Service des archives, par exemple la modernisation de la gestion des archives (numérisation des fonds et création de la base de données ARCDOC).

### 3.3.3. REGISTRE DE LA COMMISSION

Le registre des documents internes et préparatoires de la Commission est ouvert au public le 3 juin 2002. Prenant acte de la priorité que le règlement n° 1049/2001 accorde aux documents législatifs (article 12, paragraphe 2), la Commission décide, dans un premier temps, d'enregistrer les documents postérieurs au 31 décembre 2000 et portant les cotes COM, C et SEC.

La série COM rassemble les propositions et communications que la Commission adresse au Conseil et au Parlement. La série C regroupe les actes juridiques adoptés par la Commission en vertu de ses pouvoirs propres ou délégués. Ces deux séries couvrent ainsi les compétences législatives de la Commission. La série SEC, quant à elle, correspond aux documents internes liés au processus décisionnel et au fonctionnement général des services de la Commission<sup>1472</sup>.

Par la suite, les ordres du jour et les procès-verbaux de réunions du collège des commissaires sont ajoutés au registre (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002), de même que les références des études confiées par la Commission à des experts externes (à partir de mars 2004).

Accessible par Internet<sup>1473</sup>, le registre conserve les métadonnées de chaque document :

- la cote ou le numéro de référence,
- le titre du document dans les langues dans lequel celui-ci est disponible,
- la date du document,
- les langues dans lesquelles le document est disponible,
- le service responsable de l'élaboration du document,

---

[http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/bureau\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/bureau_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1472</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2002 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM(2003) 216 final, Bruxelles, 29/04/2003, p. 6. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0216:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2004 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission {SEC(2005) 1025} [Annexe au Rapport concernant l'application au cours de l'année 2004 du règlement (CE) n°1049/2001 {COM(2005) 348 final}], 29/07/2005, p. 6. Disponible à l'adresse :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2005:1025:FIN:FR:HTML> (consulté le 30/10/2010).

Pour une présentation succincte des différentes catégories de documents en usage à la Commission, voir « Aide sur les types de documents » du Registre de la Commission

(<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/aidetypesdoc.cfm?CL=fr>, consulté le 30/10/2010) et la rubrique « Documents COM, SEC, PE, CES et CdR » du Centre de documentation européenne de Bruges (<http://edc.coleurop.be/fr/documents.asp>, consulté le 30/10/2010).

<sup>1473</sup> EUROPA - Registre de documents – Accueil : <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm> (consulté le 30/10/2010).

- pour les documents publiés par la Commission, un lien permettant d'accéder au texte intégral du document via le système Eur-Lex<sup>1474</sup>.

Le registre est complété par :

- un registre spécifique concernant les documents relatifs aux travaux des comités transmis au Parlement européen en vertu de l'article 7 de la décision « comitologie » (depuis décembre 2003)<sup>1475</sup>,
- la base de données PreLex, consacrée aux procédures interinstitutionnelles et qui permet de suivre l'élaboration de la législation communautaire<sup>1476</sup>.

Fin décembre 2002, le registre contient les références d'un peu moins de 25 000 documents.

Le registre de la Commission n'est pas exactement conforme aux dispositions du règlement n° 1049/2001 : celui-ci prévoit la mise en place d'un registre unique pour chaque institution. Or, dans les faits, la Commission « décentralise » l'application du règlement : il y a en effet autant de registres que de directions générales. Ce choix de la Commission de s'écarter de la lettre du règlement a suscité plusieurs réactions de la part du Parlement et de certains de ses parlementaires (parmi lesquels Hanja Majj-Weggen)<sup>1477</sup>.

### 3.4. AUTRES INITIATIVES EN FAVEUR DE L'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Il convient maintenant d'examiner les initiatives – isolées ou conjointes – entreprises par les institutions communautaires et destinées à compléter ou prolonger les dispositions du règlement n° 1049/2001.

---

<sup>1474</sup> EUR-Lex – L'accès au droit de l'Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu/> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1475</sup> CONSEIL. 1999/468/CE: Décision du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 184, 17/07/1999, pp. 23–26.

<sup>1476</sup> PreLex – Suivi des procédures interinstitutionnelles : <http://europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=fr> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1477</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. Rapport sur l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (application du règlement 1049/2001/CE) (2003/2022(INI)). Rapporteur : Michael Cashman. Réf. A5-0298/2003, RR\506877FR, PE 326.134/rev., 11/09/2003, p. 8. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0298+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010). Voir également : PARLEMENT EUROPÉEN. Débat du mercredi 12 décembre 2001 à Strasbourg (« Mise en œuvre par le Conseil et la Commission du règlement sur l'accès aux documents »), intervention de Mme Hanja Majj-Weggen. Disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20011212+ITEM-005+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30/10/2010).

### 3.4.1. LE SITE INTERNET « TRANSPARENCE ET ACCÈS AUX DOCUMENTS » (COMMISSION)

La Commission a créé un site « Transparence et accès aux documents » sur le portail Europa<sup>1478</sup>. Cet outil permet non seulement d'accéder aux registres, mais également à un large éventail de ressources : il est, par exemple, possible de suivre ou de reconstituer les étapes du processus décisionnel communautaire en se connectant sur les pages de l'Observatoire législatif du Parlement européen ou à la base de données PreLex.

Le site « Transparence et accès aux documents » comprend :

- un guide, disponible dans 22 des 23 langues officielles, et un formulaire de demande d'accès aux documents conservés par la Commission,
- une page dédiée aux registres de la Commission (réunions, programme de travail, comitologie, documents internes et préparatoires) et permettant d'accéder à d'autres sources d'information (PreLex, *Journal officiel*, *Bulletin de l'Union européenne*, communiqués de presse et rapports généraux),
- le règlement n° 1049/2001, disponible dans 11 des 23 langues officielles, ainsi que la décision de la Commission du 5 décembre 2001,
- la jurisprudence de la Cour de justice et du TPI,
- des liens vers les registres du Parlement et du Conseil,
- des informations relatives aux législations nationales en matière d'accès aux documents.

En 2003, ce site enregistre plus de 384 000 connexions – soit une moyenne d'environ 30 000 visites par mois et de 1500 consultations par jour ouvrable. En 2004, on compte un million de connexions supplémentaires (calculées en nombre d'écrans visualisés) – soit 115 300 visites par mois et près de 5 240 consultations par jour ouvrable. En somme, entre 2003 et 2004, la fréquentation du site est multipliée par trois.

### 3.4.2. SENSIBILISATION, INFORMATION ET FORMATION DU PERSONNEL (CONSEIL ET COMMISSION)

La Commission entreprend de former son personnel et de l'initier au nouveau régime d'accès aux documents communautaires. En effet, l'exécutif européen est alors bien conscient de la nécessité de sensibiliser ses fonctionnaires et agents aux obligations découlant de l'article 15 (paragraphe 1) du règlement n° 1049/2001 et qui prévoient la mise en œuvre de bonnes pratiques administratives facilitant l'exercice du droit d'accès aux documents.

---

<sup>1478</sup> EUROPA – The official website of the European Union : <http://europa.eu/>.



Le traitement des demandes d'accès étant décentralisé, la Commission concentre d'abord ses efforts de formation sur les fonctionnaires responsables de la gestion documentaire au sein des différentes directions générales. Ces personnels se rattachent tous à un réseau créé lors de la mise en œuvre du Code de conduite. Ce réseau est un forum d'échange de bonnes pratiques et d'expériences, dont les membres sont autant de relais d'information vis-à-vis de leurs directions générales : il leur échoit donc de sensibiliser, dans un second temps, leurs collègues des implications du règlement n° 1049/2001.

Un guide pratique concernant l'accès aux documents communautaires est publié sur l'Intranet de la Commission à l'intention de son personnel – ce guide est par ailleurs consultable par les fonctionnaires et agents des autres institutions<sup>1479</sup>. En janvier 2003, le Secrétariat général du Conseil élabore un second guide, à usage interne, consacré aux différents aspects de la transparence. Un an plus tard, l'Unité « Transparence – Accès aux documents du Conseil » diffuse une nouvelle version de ce guide, augmentée notamment d'un résumé de la jurisprudence applicable en matière d'ouverture.

En outre, un cours consacré au droit d'accès du public aux documents communautaires est intégré à la série de formations auxquelles doivent assister les personnels nouvellement recrutés par la Commission. En 2003, des séances sont spécialement organisées à l'intention des fonctionnaires et agents du Conseil, des États membres et des pays candidats à l'adhésion.

### 3.4.3. UN MODE D'EMPLOI POUR LE CITOYEN (PARLEMENT, CONSEIL ET COMMISSION)

En 2002, les services « Accès aux documents » des trois principales institutions élaborent, en collaboration avec l'OPOCE, une brochure conçue comme un « mode d'emploi » présentant au citoyen les modalités d'accès aux documents produits par les trois sommets du triangle institutionnel<sup>1480</sup>. Cette publication, diffusée dans toutes les langues officielles de l'Union, a été voulue par la commission interinstitutionnelle sur l'accès aux documents et se fonde sur un guide rédigé par les services de la Commission<sup>1481</sup>.

### 3.4.4. LES RAPPORTS ANNUELS DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION

En 2003, le Conseil et la Commission publient leurs premiers rapports annuels concernant la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001 :

---

<sup>1479</sup> EUROPEAN COMMISSION. SECRETARY GENERAL. *Staff Guide to Public Access to Commission Documents*. [Bruxelles, s.d.] Mis en ligne le 18/04/2009. Disponible à l'adresse : <http://www.statewatch.org/news/2009/apr/com-sg-internal-guide-access-to-documents.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1480</sup> UNION EUROPÉENNE. *Accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission : mode d'emploi*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/Guide\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/Guide_FR.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1481</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, SECRETARIAT GÉNÉRAL. *Accès aux documents de la Commission européenne : Guide du citoyen*. Bruxelles [2002]. Disponible sur : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/guide\\_citoyen/en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/guide_citoyen/en.pdf) (consulté le 30/10/2010).

- Le rapport du Conseil<sup>1482</sup> énumère les adaptations internes entreprises pour garantir la conformité des pratiques administratives avec le nouveau règlement. Il comporte des statistiques concernant les documents produits, les documents sensibles, les documents consultés en ligne, l'origine et la nature des demandes, les accès partiels, les motifs de refus.
- Le rapport de la Commission<sup>1483</sup> récapitule lui aussi les mesures adoptées par l'exécutif européen (y compris l'OLAF) pour permettre l'application du règlement et introduit un certain nombre de données chiffrées.

En outre, la Commission propose, dans ses rapports annuels 2003<sup>1484</sup> et 2004<sup>1485</sup>, un comparatif sur quatre années des résultats de sa politique en matière de transparence – en se fondant notamment sur les données rassemblées lors des dernières années d'application de la décision n° 94/90.

Enfin, la Commission publie, le 30 janvier 2004, un rapport général sur la mise en œuvre des principes du règlement n° 1049/2001<sup>1486</sup> :

- Ce document constate une hausse importante des demandes d'accès aux documents des trois institutions, une augmentation du nombre de documents rendus directement accessibles et une stabilité du taux de réponses positives (pour la période 2002-2003).
- Il envisage d'étendre l'accès aux documents communautaires aux personnes physiques et morales extérieures à l'Union européenne.
- Il remarque encore la généralisation progressive du règlement n° 1049/2001 à l'ensemble des organes communautaires et envisage par conséquent la modification de l'article 255

---

<sup>1482</sup> CONSEIL, SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, DGF. Rapport du Conseil concernant la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur l'accès du public aux documents du Parlement européen du Conseil et de la Commission - 2002. CSL 7957/2003, COR11482, adopté le 08/04/2003. Disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FR-AR.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1483</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2002 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM(2003) 216 final, Bruxelles, 29/04/2003, p. 5. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0216:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1484</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2003 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. COM/2004/0347 final, 30/04/2004. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0347:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1485</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2004 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. SEC(2005) 1025. COM/2005/0348 final, 29/07/2005. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0348:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1486</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. COM(2004) 45 final, 30/01/2004. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

TCE, paragraphe 2 (puisque l'article I-50 du projet de Traité constitutionnel étend le droit d'accès aux documents aux organes et agences de l'Union européenne).

### 3.4.5. MESURES SPÉCIFIQUES ADOPTÉES PAR LE CONSEIL

Suite à l'adoption du règlement n° 1049/2001, le Conseil modifie son règlement intérieur et introduit une annexe relative aux « dispositions particulières concernant l'accès du public aux documents du Conseil »<sup>1487</sup>.

*Réunions publiques.* — En février 2002, dans une lettre adressée à la présidence espagnole et consacrée à l'amélioration du processus décisionnel, les chefs de gouvernement allemand et britannique se prononcent en faveur de la publicité des réunions du Conseil agissant en sa qualité de législateur : « *Improved transparency in decision-making and democratic accountability are of course also important parts of the Laeken Declaration. We believe that both objectives would be furthered by holding Council meetings in public when the Council is acting in its role as legislator. Council discussions on executive and CFSP matters should remain private* »<sup>1488</sup>.

Le 15 mars 2002, Jean-Claude Juncker, Premier ministre luxembourgeois, déclare lors du Conseil européen de Barcelone : « *Nous ne pensons pas qu'il soit opportun de rendre les conseils européens plus transparents ! Par contre, au moment du vote, les réunions du Conseil devraient être ouvertes !* »<sup>1489</sup>.

En juillet 2002, le principe de publicité (par retransmission audiovisuelle) des délibérations concernant des actes relevant de la procédure de codécision est inscrit dans le règlement intérieur du Conseil. En outre, le Conseil décide d'organiser au moins un débat public lors de l'examen des propositions législatives « importantes » de la Commission<sup>1490</sup>.

*Documents sensibles.* — En application de l'article 9, paragraphe 7, du règlement n° 1049/2001, le Conseil et la Commission ont obligation d'informer le Parlement « au sujet des documents sensibles ». À cet égard, le Conseil se déclare prêt à négocier avec le Parlement un accord

---

<sup>1487</sup> CONSEIL. 2001/840/CE : Décision du Conseil du 29 novembre 2001 modifiant le règlement intérieur du Conseil (annexe III du règlement intérieur, article 1<sup>er</sup>). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 313 du 30/11/2001, pp. 40–43.

<sup>1488</sup> BLAIR Tony, SCHROEDER Gerhard. Joint letter to the Spanish Prime Minister and Current Holder of the EU Presidency, José María Aznar. 25 February 2002. (Cité par : MILLER Vaughne. « The Laeken Declaration and the Convention on the Future of Europe », *House of Commons Library*, Research Paper 02/14, 08/03/2002, p. 70. Disponible à l'adresse : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-014.pdf>, consulté le 30/10/2010).

<sup>1489</sup> [SANS AUTEUR.] « Conseil européen de Barcelone ». *Informations et actualités du gouvernement luxembourgeois*, 15/03/2002. Disponible à l'adresse : [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2002/03/15barcelone/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2002/03/15barcelone/index.html) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1490</sup> CONSEIL. 2002/682/CE, Euratom : décision du Conseil du 22 juillet 2002 portant adoption de son règlement intérieur. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 230, 28/08/2002, pp. 7-26 (Article 8, « Délibérations du Conseil ouvertes au public et débats publics », p. 11).

interinstitutionnel dans le domaine de la PESC et évoque la possibilité d'accords similaires, par exemple pour la justice et des affaires intérieures.

### 3.4.6. MESURES SPÉCIFIQUES ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT

Certains parlementaires européens surveillent avec attention la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001 et n'hésitent pas à se montrer particulièrement critiques. Ainsi, lors de la séance plénière du 12 décembre 2001 consacrée à l'application du nouveau règlement, Michael Cashman (Parti socialiste européen) déclare : « *En examinant les décisions du Conseil et de la Commission, je vois une tentative de réécrire le règlement, en particulier les références qui en sont faites à l'article 9 de la décision de la Commission – les documents qui ne reflètent pas des avis ou des avis individuels ne seront pas accessibles. La même règle s'applique à l'article 11 de la décision du Conseil. De même, dans les propositions de la Commission, les ressortissants de pays tiers se voient refuser le droit d'introduire une plainte auprès du Médiateur européen. Il s'agit là à nouveau d'une violation de l'esprit du règlement* ».

Graham Watson (Groupe du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs) affirme quant à lui : « *le débat a été tout à fait insatisfaisant et, comme le prévoit un article de notre règlement en pareil cas, je désire proposer à ma commission et à l'Assemblée d'adopter une résolution pour clore ce débat, de procéder au vote lors de la période de session de janvier et de nous pencher sur les actions éventuelles à prendre, compte tenu de la nature tout à fait insatisfaisante des réponses du Conseil et de la Commission* ».

#### 3.4.6.1. Les rapports d'initiative du Parlement

Les conséquences de cette insatisfaction sont une première résolution d'initiative adoptée, le 14 mars 2002, par des partisans de la transparence issus de l'ensemble du spectre politique<sup>1491</sup>. Une seconde résolution d'initiative, adoptée l'année suivante, remarque les progrès des institutions communautaires dans leur application du règlement n° 1049/2001, mais constate également un certain nombre d'insuffisances et de manquements. Ainsi, selon le Parlement :

- le Conseil et la Commission devraient autoriser un accès direct à davantage de documents, comme les actes préparatoires de législation déléguée (par exemple, les propositions soumises par les comités),

---

<sup>1491</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution du Parlement européen sur l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 47E, 27/02/2003, pp. 483-485. PARLEMENT EUROPÉEN. Proposition de résolution déposée à la suite des déclarations du Conseil et de la Commission conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement par Hanja Maij-Weggen et Charlotte Cederschiöld, au nom du groupe PPE-DE, Michael Cashman, au nom du groupe PSE Lousewies van der Laan, Graham R. Watson, Astrid Thors et Baroness Sarah Ludford, au nom du groupe ELDR, Heidi Anneli Hautala, au nom du groupe Verts/ALE, Roberta Angelilli, au nom du groupe UEN sur l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. PE 314.910, B5-0131/2002, 11/03/2002.

- le Conseil devrait faire connaître les positions des différentes délégations nationales lors des prises de décisions.

Les députés européens critiquent le Conseil qui :

- semble invariablement rejeter les demandes d'accès aux documents concernant les mesures de contreterrorisme,
- se garde d'enregistrer certaines de ses réunions de façon à ne conserver aucune trace des débats.

Ces mêmes parlementaires :

- regrettent que la Commission ait créé plusieurs registres alors que le règlement n° 1049/2001 n'en prévoyait qu'un seul par institution ;
- insistent pour que les secrétariats des commissions parlementaires soient plus transparents et diffusent sur Internet une information à jour concernant l'avancement de leurs travaux ;
- soulignent que les institutions semblent rejeter invariablement les demandes d'accès à leurs avis juridiques ;
- relèvent que la Convention sur l'avenir de l'Europe réclame que l'ensemble des instances communautaires appliquent le règlement n° 1049/2001, tout en ne se considérant pas liée par la mise en œuvre de ce même règlement.

Remarquant le manque de coopération interinstitutionnelle, les députés européens critiquent les institutions pour ne pas avoir défini de système d'encodage commun, compliquant ainsi l'interopérabilité de leurs registres.

En outre, les parlementaires proposent la création d'une édition électronique des principaux textes adoptés à l'occasion d'une procédure législative donnée : cette édition comprendrait une chronologie et des résumés qui permettraient au citoyen d'appréhender facilement l'avancement de la procédure étudiée. Enfin, ils invitent la Commission à incorporer leurs propositions dans son rapport sur la révision du règlement n° 1049/2001 – rapport attendu, au plus tard, pour le 31 janvier 2004.

## 4. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA MISE EN APPLICATION DU RÈGLEMENT N° 1049/2001

Le rapport de la Commission consacré à la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001 conclut que les règles concernant l'accès aux documents « avaient fonctionné de manière très satisfaisante »<sup>1492</sup>.

Cependant, une analyse approfondie des données disponibles – notamment concernant le volume et la qualité des demandes – remet en question cette appréciation quelque peu optimiste. D'autant que les tendances décrites dans le rapport apparaissent déjà lors de l'application du Code de conduite et ne font que se maintenir après l'entrée en vigueur du règlement n° 1049/2001.

### 4.1. ASPECTS GÉNÉRAUX

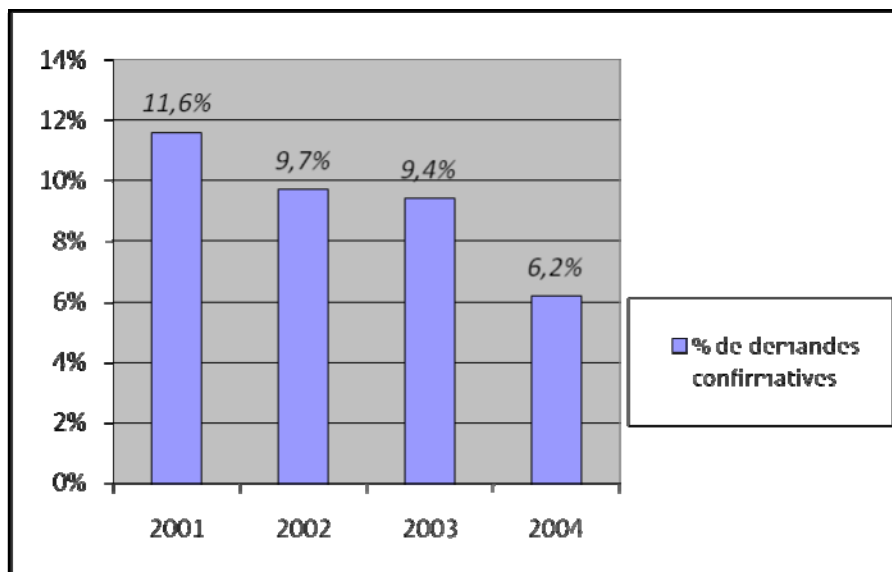
*Des indicateurs statistiques positifs.* — L'analyse des données statistiques confirme le « bon fonctionnement » du nouveau règlement, car :

- le nombre de demandes d'accès est en augmentation constante,
- les 2/3 des demandes ont été satisfaites,
- le nombre de demandes confirmatives est en constante baisse,
- un pourcentage infime de demandes initiales fait finalement l'objet de recours (TPI, Médiateur).

---

<sup>1492</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation*, COM(2007)185 final. 18/04/2007, p. 4. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

**Graphique 1. Pourcentage de demandes confirmatives auprès de l'ensemble des institutions (2001-2004)**



*Un champ d'application en extension.* — Il convient de remarquer l'extension du champ d'application du règlement n° 1049/2001 :

- les institutions accordent un droit d'accès à toute personne physique ou morale intéressée, sans tenir compte de la restriction du lieu d'origine ou de résidence prévue par le règlement,
- sous l'impulsion de la Commission, le droit d'accès s'étend progressivement à l'ensemble des institutions et organes communautaires, et notamment aux agences<sup>1493</sup>.

Concernant ce dernier point, il faut souligner qu'une seule institution se refuse à adopter des règles accordant un droit d'accès à ses documents : la Cour de justice, sous prétexte que l'ensemble de ses décisions sont publiées, en particulier sur son propre site Internet, dans son *Recueil de jurisprudence* et sur le site Eur-Lex. La position de la Cour est d'autant plus curieuse :

- que la protection des procédures juridictionnelles est garantie par une exception prévue par le règlement n° 1049/2001 (article 4, paragraphe 2, deuxième tiret),
- sachant le rôle primordial de la Cour, et plus particulièrement du TPI, dans l'application du règlement.

*Rôle du TPI.* — Le TPI continue de se montrer actif concernant les questions d'accès aux documents, quoique beaucoup moins qu'avant la signature du Traité d'Amsterdam :

<sup>1493</sup> Règlements 1641/2003 à 1655/2003, entrés en vigueur le 01/10/2003, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 245, 29/09/2003.

- il renforce certaines exceptions (avis juridiques)<sup>1494</sup>,
- il affirme que, pour les documents émanant des États membres, les demandes d'accès sont régies par les dispositions nationales en vigueur, et non par le règlement n° 1049/2001<sup>1495</sup>,
- il précise que le secret des travaux des jurys doit être considéré comme une « *lex specialis* » dérogeant aux dispositions générales d'accès aux documents<sup>1496</sup>,
- il se prononce sur l'obligation de respecter le secret professionnel et définit clairement la notion de « secret d'affaires »<sup>1497</sup>.

Les deux derniers points concernent des arrêts rendus bien après 2004, soit après la période qu'étudie la présente thèse.

## 4.2. QUI A RÉELLEMENT BÉNÉFICIÉ DU RÈGLEMENT N° 1049/2001 ?

L'objectif initial de l'instauration de la transparence au niveau communautaire est de rapprocher le citoyen de l'Union européenne. Le règlement n° 1049/2001 participe-t-il à la réalisation de cet objectif ?

### 4.2.1. TENDANCES PRINCIPALES

D'abord, il convient de constater que 13 486 demandes, émanant des seuls citoyens européens, sont traitées lors des trois premières années d'application du nouveau règlement. Ce chiffre est modeste, sachant que l'Europe des Quinze compte alors presque 380 millions d'habitants. À ces

---

<sup>1494</sup> L'arrêt du TPI du 23/11/2004 dans l'affaire *Turco/Conseil* (Arrêt du TPI du 23 novembre 2004, *Turco/Conseil*, T-84/03, *Recueil de jurisprudence*, 2004 p. II-4061, point 62 et suivants) confirme la jurisprudence établie depuis plusieurs années : Ordonnance du président du TPI du 3 mars 1998, *Carlsen e.a./Conseil*, T-610/97 R, *Recueil de jurisprudence*, 1998, p. II-485, points 45-47 et Arrêt du TPI du 8 novembre 2000, *Ghignone e.a./Conseil*, T-44/97, *Recueil de jurisprudence : fonction publique*, 2000, p. I-A-223 et II-1023, points 47 et 48). Cette jurisprudence est reprise par la Cour dans son ordonnance de la Cour du 23 octobre 2002, *Autriche/Conseil*, C-445/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002 p. I-915, point 12 : sur demande de la Commission, la Cour a ordonné que l'avis du service juridique de la Commission du 11 avril 2000, produit par la république d'Autriche en annexe de sa requête, soit retiré du dossier de l'affaire. Ensuite, la jurisprudence en question fait l'objet de recours qui aboutissent à une interprétation différente de la part de la Cour de justice (Arrêt de la Cour du 1er juillet 2008, *Suède et Turco/Conseil*, C-39/05 P et C-52/05 P, *Recueil de jurisprudence*, 2008 p. I-4723).

<sup>1495</sup> Arrêt du TPI du 17 septembre 2003, *Messina/Commission*, T-76/02, *Recueil de jurisprudence*, 2003 p. II-3203. Cette question a fait également l'objet de cinq autres recours : Arrêt du TPI du 30 novembre 2004, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission*, T-168/02, *Recueil de jurisprudence*, 2004, p. II-4135 ; Arrêt du TPI du 17 mars 2005, *Scippacercola/Commission*, T-187/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005, p. II-1029 ; Ordonnance du TPI du 8 juin 2005, *Nuova Agricast/Commission*, T-139/03, non publiée au *Recueil de jurisprudence* ; Ordonnance du TPI du 8 juin 2005, *Nuova Agricast/Commission*, T-151/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005 p. II-1967 et Ordonnance du TPI du 8 juin 2005, *SIMSA/Commission*, T-287/03, non publiée au *Recueil de jurisprudence* ;

<sup>1496</sup> Arrêt du TPI du 5 avril 2005, *Hendrickx/Conseil*, T-376/03, *Recueil de jurisprudence : fonction publique*, 2005, p. I-A-83 et II-379 ; Arrêt du TPI du 14 juillet 2005, *Le Voci/Conseil*, T-371/03, *Recueil de jurisprudence : fonction publique*, 2005, p. I-A-209 et II-957.

<sup>1497</sup> Arrêt du TPI du 18 septembre 1996, *Postbank/Commission*, T-353/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996 p. II-921, point 87, rappelé par l'arrêt du TPI du 30 mai 2006, *Bank Austria Creditanstalt/Commission*, T-198/03, *Recueil de jurisprudence*, 2006 p. II-1429, point 30.



demandes s'ajoutent celles des citoyens des États qui rejoindront l'Union européenne en mai 2004 et en janvier 2007 et qui manifestent déjà leur intérêt pour les politiques communautaires.

La Commission, se référant aux trois premières années d'application du règlement n° 1049/2001, affirme que « le nombre de demandes d'accès augmentait d'environ 50 % par an »<sup>1498</sup>. Ce qui est inexact. En effet, ce chiffre concerne uniquement les demandes adressées à la Commission, pour laquelle des augmentations de 57,3% et de 70,72% sont enregistrées pour les années 2003 et 2004. Au niveau des trois institutions, la progression constatée est moins spectaculaire : 12,33% en 2003 et 9,47% en 2004.

**Table 6. Demandes d'accès par institution (2002-2004)**<sup>1499</sup>

	2002	2003	2004
Conseil	2394	2830	2160
Commission	991	1523	2600
Parlement	637	165	186
<b>Total</b>	<b>4022</b>	<b>4518</b>	<b>4946</b>

En somme, le nombre de demandes d'accès augmente, mais ce chiffre paraît peu significatif ramené à la population directement concernée par les politiques communautaires<sup>1500</sup> :

---

*« Thus, in spite of non-stop growth – almost geometric – in the exercise of this right, until online access was available, absolute numbers were proving that the exercise of formal access was practically anecdotal ».*

---

Au-delà de la quantité des demandes, se pose la question de leur origine et de leur motivation. Durant les années où le régime d'accès aux documents est régi par le Code de conduite de 1993 et ses règlements d'application, les demandes se répartissent ainsi :

- chercheurs universitaires : 27% des demandeurs pour les années 1994-1995,
- avocats : 25%,
- journalistes : 23%.

---

<sup>1498</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation*, COM(2007)185 final. 18/04/2007, p. 2. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_fr.pdf) (consulté le 30/10/2010).

<sup>1499</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>1500</sup> COTINO Lorenzo. « Theory and Reality of Public Access to EU Information ». Dans CURTIN Deirdre, KELLERMANN Alfred E., BLOCKMANS Steven (éd.). *The EU Constitution: the Best Way Forward?* The Hague : TMC Asser Press, 2005, p. 239.

Ainsi, le premier rapport du Conseil concernant la mise en œuvre du Code de conduite indique, pour la période 1994-1995, que : « la ventilation géographique et par catégorie des requérants met en évidence le fait que la politique d'accès du public aux documents n'est pas ou peu utilisée dans certains États membres, ni dans les milieux autres que journalistiques, le barreau ou l'enseignement supérieur »<sup>1501</sup>. Les demandes proviennent pour l'essentiel de Belgique (31%).

L'entrée en vigueur du règlement n° 1049/2001 ne modifie pas la donne. La Commission reconnaît que le nouveau règlement est « favorable pour les spécialistes »<sup>1502</sup> : la plupart des demandes émanent en effet d'opérateurs économiques (multinationales), de cabinets d'avocats, d'ONG et d'universitaires. Ces derniers (étudiants, professeurs, chercheurs) représentent un pourcentage stable d'environ 10% des demandeurs.

Les données statistiques disponibles permettent également de définir plus précisément l'origine géographique et les domaines d'intérêts des demandeurs :

- ¼ des demandes émanent de personnes ou d'organismes établis à Bruxelles et gravitant autour des institutions européennes. Plus de la moitié des demandes proviennent des six États membres suivants : Allemagne (12,77%), Italie (10,35%), France (8,62%), Royaume-Uni (8%), Espagne (5,69%), Pays-Bas (4,96%).
- Les demandes concernent plus particulièrement la concurrence, les droits de douane et la fiscalité indirecte, le marché intérieur et l'environnement – ces quatre domaines représentant 40% des demandes introduites auprès de la Commission. De nombreuses demandes concernent également les marchés publics (Commission), la sécurité et la justice (Conseil).
- De nombreuses demandes d'accès adressées à la Commission concernent des litiges : les demandeurs cherchent avant tout à rassembler les pièces utiles à l'introduction d'une plainte, pour eux-mêmes ou pour leurs clients (cabinets d'avocats).
- Les demandeurs réclament généralement la communication de dossiers complets ou de « tous les documents » se rapportant à une question déterminée.

*A contrario*, on constate que :

---

<sup>1501</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. *Rapport sur la mise en œuvre de la décision du Conseil 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil*, 8330/96. INF 60. API 58. JUR 193. Bruxelles, 17/06/1996. Disponible à l'adresse : <http://www.ena.lu?lang=1&doc=26695> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1502</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission*. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 11-12, 15 et 45. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

- les particuliers sont peu nombreux à recourir au règlement n° 1049/2001 – ceux qui le font ne sont pas simplement intéressés mais *directement concernés* par une politique ou une disposition communautaire,
- le pourcentage de journalistes, qui sont autant de relais d'information auprès du citoyen, est minime (3% en 2003, 0,5% en 2004) – ceci s'expliquerait par le délai de quinze jours ouvrables, qui n'est pas adapté aux rythmes des principaux organes d'information, et par le petit nombre de journalistes « d'investigation » intéressés par les questions européennes<sup>1503</sup>.

#### 4.2.2. ANALYSE STATISTIQUE SUCCINCTE (2002-2004)

L'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 prévoit la publication par chaque institution d'un rapport annuel, fondé sur les statistiques disponibles en matière de demandes d'accès à des documents non publiés. En voici une analyse succincte pour les années 2002 à 2004.

##### 4.2.2.1. Demandes d'accès initiales et réponses

*Le nombre de demandes « initiales » est en augmentation constante sur la période 2002-2004 : 4022 en 2002, 4518 en 2003 et 4946 en 2004. En 2004, ces demandes se répartissent ainsi :*

- Conseil : 2160 demandes d'accès initiales (43,7% du total),
- Commission : 2600 (52,6%) – soit une augmentation de 70,72% du nombre de demandes initiales introduites auprès de la Commission entre 2003 et 2004,
- Parlement : 186 (3,7%).

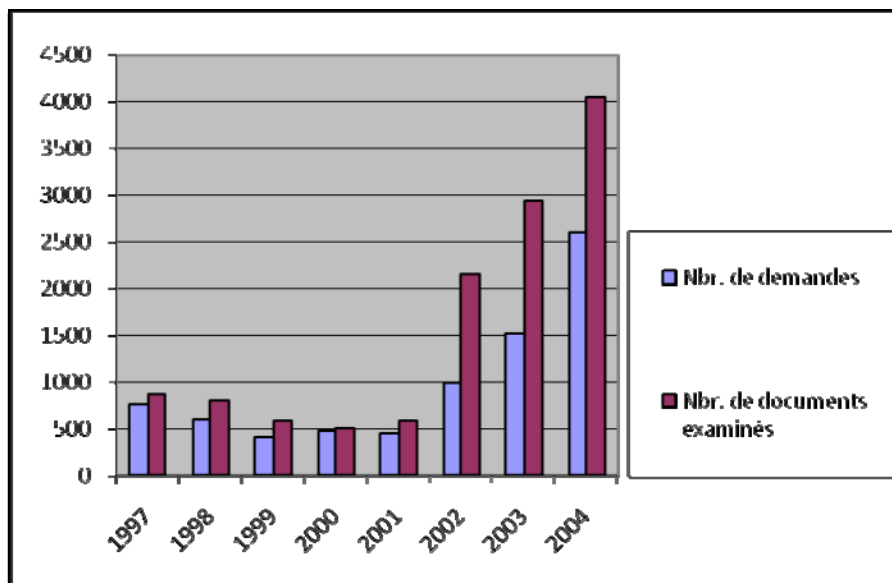
Si le nombre de demandes initiales est en augmentation pour la Commission et le Parlement, il reste stable pour le Conseil (2394 demandes en 2002, 2830 en 2003, 2160 en 2004), ceci s'expliquant par le nombre croissant de documents automatiquement disponibles dans le registre du Conseil.

*Le nombre de documents examinés dans le cadre des demandes initiales est en augmentation constante sur la période 2002-2004. Par exemple, pour la Commission, le nombre de documents examinés explose littéralement, passant d'une moyenne annuelle située entre 505 et 874 dans les années 1997-2001, à 4051 en 2004.*

---

<sup>1503</sup> *Ibid.*

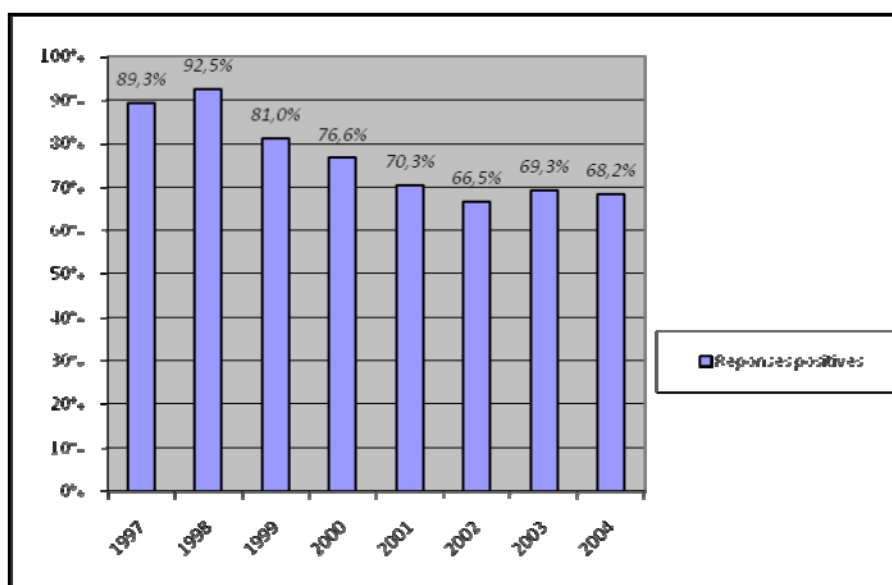
**Graphique 2. Nombre de demandes d'accès et de documents examinés par la Commission (1997-2004)**



Sur ces 4051 documents, 3097 font l'objet d'une analyse de préjudice (les 954 autres ayant déjà été communiqués antérieurement).

Le pourcentage de réponses positives à des demandes initiales concernant des documents jamais divulgués avoisine les 70%. Ainsi, en 2004, 64,8% des demandes aboutissent à un accès total aux documents demandés et 3,39% à un accès partiel. Il convient de noter que, cette année-là, 2% des demandes initiales concernent des documents inexistantes.

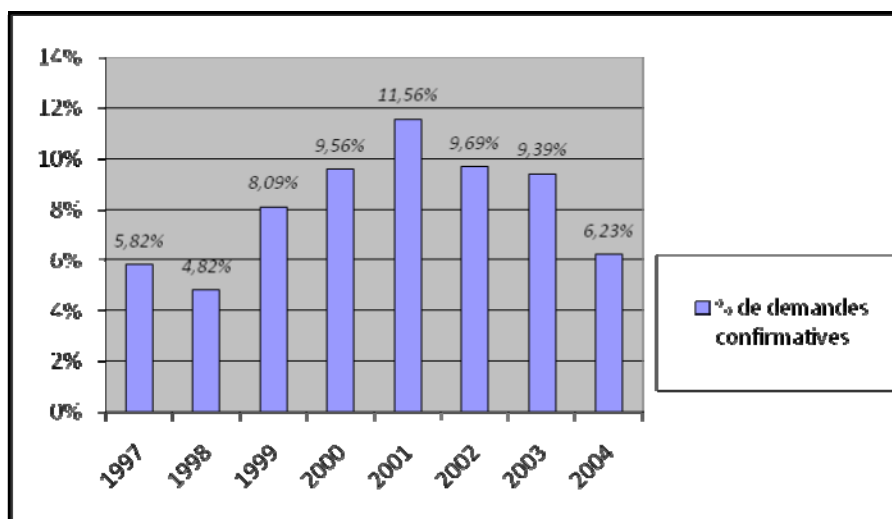
**Graphique 3. Pourcentage de réponses positives à des demandes initiales concernant des documents jamais divulgués (1997-2004)**



#### 4.2.2.2. Demandes d'accès confirmatives et réponses

Le nombre de demandes « confirmatives » diminue après la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001. Ce phénomène s'expliquerait par des refus de demandes initiales mieux circonstanciés.

**Graphique 4. Pourcentage de demandes confirmatives par rapport aux demandes initiales (1997-2004)**



Il convient de remarquer, sur la période 2002-2004, le nombre croissant de demandes confirmatives concernant l'accès à des dossiers relatifs à des infractions, à des aides publiques et à des procédures de concentrations ou de cartels. Ces demandes confirmatives sont fréquemment introduites par des cabinets d'avocats, l'accès à ces dossiers étant crucial pour leur permettre de défendre au mieux les intérêts de leurs clients.

Les refus opposés aux demandes initiales sont très majoritairement maintenus après l'examen des demandes confirmatives – le pourcentage de réponses totalement positives après un refus initial passant de 30,13% en 2003 à 9,09% en 2004). Ainsi, en 2004 :

- 73,21% des « refus initiaux » sont maintenus en « phase confirmative » – ce chiffre est en constante augmentation pour la période 2002-2004 ; ce phénomène s'expliquerait par des refus de demandes initiales mieux circonstanciés.
- 17,7% des « refus initiaux » sont ensuite remplacés par des autorisations d'accès partiel – là encore, ce chiffre augmente sur la période 2002-2004 ; là encore, la Commission suppose que « la motivation plus circonstanciée des décisions négatives [...] pourrait expliquer [...] la réduction significative du pourcentage de réponses entièrement positives en phase confirmative ».

#### 4.2.2.3. Application des exceptions au droit d'accès

Les exceptions invoquées pour motiver un refus d'accès varient d'une institution à l'autre. Cette disparité reflète les différences de compétences et de fonctions des trois institutions et non pas des interprétations divergentes du règlement n° 1049/2001.

Ainsi, les exceptions les plus souvent citées sont :

- pour le Parlement : la protection des avis juridiques (la moitié des refus d'accès),
- pour le Conseil : la protection des activités relevant des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers (PESC, JAI) et de son processus décisionnel – concernant ce dernier, l'accès partiel est fréquemment accordé,
- pour la Commission : la protection des activités d'enquête (stade confirmatif : 26,32% en 2004) et du processus décisionnel (stade confirmatif : 21,75% en 2004).

#### 4.2.2.4. Exceptions controversées

Les deux exceptions les plus controversées lors de la préparation du règlement n° 1049/2001 étaient :

- la communication de documents émanant de tiers – particulièrement des États membres,
- la protection du processus décisionnel.

Dans un cas comme dans l'autre, les réserves qui entourèrent l'insertion de ces exceptions dans le nouveau règlement semblent se vérifier lors de l'application de ce dernier.

*Documents émanant des États membres.* — Dans son rapport, la Commission reconnaît : « alors que les refus résultant de l'opposition de l'État membre d'origine sont peu nombreux, il est devenu clair que cette exception est très controversée »<sup>1504</sup>. Elle constate que les institutions interrogent systématiquement les États membres avant de communiquer un de leurs documents mais que la réciprocité n'est pas vraie : les documents des institutions sont divulgués par les États membres sans consultation préalable.

On constate ici que la question de la compatibilité du régime communautaire avec les dispositions des États membres relatives à l'accès aux documents n'est pas résolue. En effet, ces États n'alignent pas leurs lois en la matière sur les textes européens. Il est alors difficile, dans

---

<sup>1504</sup> « Bien que les cas de refus dus à l'opposition de l'Etat membre d'origine soient peu nombreux, l'expérience de la Commission démontre que cette exception est très contestée ». COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 26-27 et 31. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

la pratique, de définir un dénominateur commun concernant la divulgation des documents « nationaux » par l'intermédiaire des institutions de l'Union.

*Protection du processus décisionnel.* — La Commission conclut que cette exception, la plus souvent invoquée par les institutions, est susceptible d'empêcher ceux qui le souhaitent de participer au processus législatif communautaire. De plus, elle souligne qu'une telle exception ne tient pas suffisamment compte du caractère interinstitutionnel de ce processus : la divulgation de certains documents peut tout à fait mettre en difficulté une des instances européennes lors d'une négociation avec ses partenaires.

*Autres exceptions.* — La protection des activités d'inspection de la Commission en matière de pratiques anticoncurrentielles et la protection des intérêts des tiers sont souvent invoqués tant par la Commission que par le Parlement. L'exécutif européen recourt à ces deux exceptions pour refuser l'accès à des documents concernant des intérêts commerciaux. Dans le cas du Parlement, les refus d'accès à des documents au motif de la protection des intérêts de tiers sont généralement justifiés par la nécessité de ne pas dévoiler des données à caractère personnel<sup>1505</sup>.

#### **4.2.2.5. Profil des demandeurs**

*La répartition des demandes par domaines d'intérêt pour les documents de la Commission reste sensiblement identique entre 2002 et 2004.* La concurrence, les droits de douane et la fiscalité indirecte, le marché intérieur et l'environnement représente près de 40% des demandes. Le pourcentage des demandes concernant la concurrence est toutefois en augmentation constante (12,7% en 2002, 13,7% en 2003, 14,58% en 2004).

Il convient de remarquer une augmentation des demandes dans le domaine des transports et de l'énergie (3,54% en 2003, 5,54 % en 2004) et dans celui de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » (2,3% en 2003, 3,81% en 2004). Dans ces deux cas, cette augmentation représente un triplement des demandes d'accès.

---

<sup>1505</sup> Par ailleurs, trois recours concernant la protection des données à caractère personnel ont été introduits devant le Tribunal de première instance :

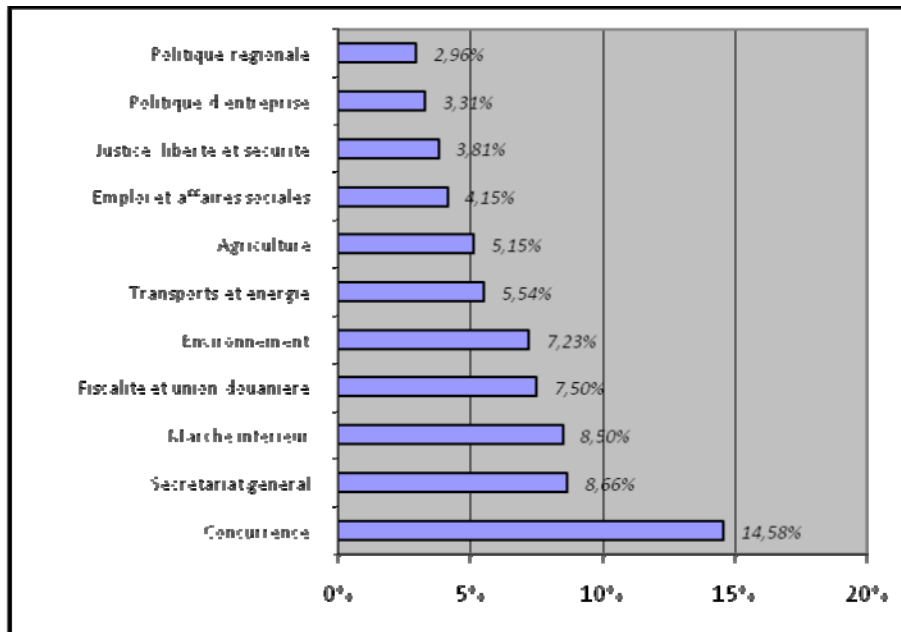
Arrêt du TPI du 8 novembre 2007, *Bavarian Lager/Commission*, T-194/04, Recueil de jurisprudence, 2007, p. II-4523 ;

Affaire T-170/03, recours introduit le 14 mai 2003 par *British American Tobacco (Investments) contre la Commission des Communautés européennes* (affaire radiée du registre de la Cour, le 6 septembre 2010) : *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 171, 19/07/2003, pp. 39-40;

Affaire T-161/04, Recours introduit le 26 avril 2004 par *Gregorio Valero Jordana contre la Commission des Communautés européennes* (affaire encore pendante : 15/10/2010) : *Journal officiel de l'Union européenne*, n° C 168, 26/06/2004, pp. 12-13. Disponible à l'adresse :

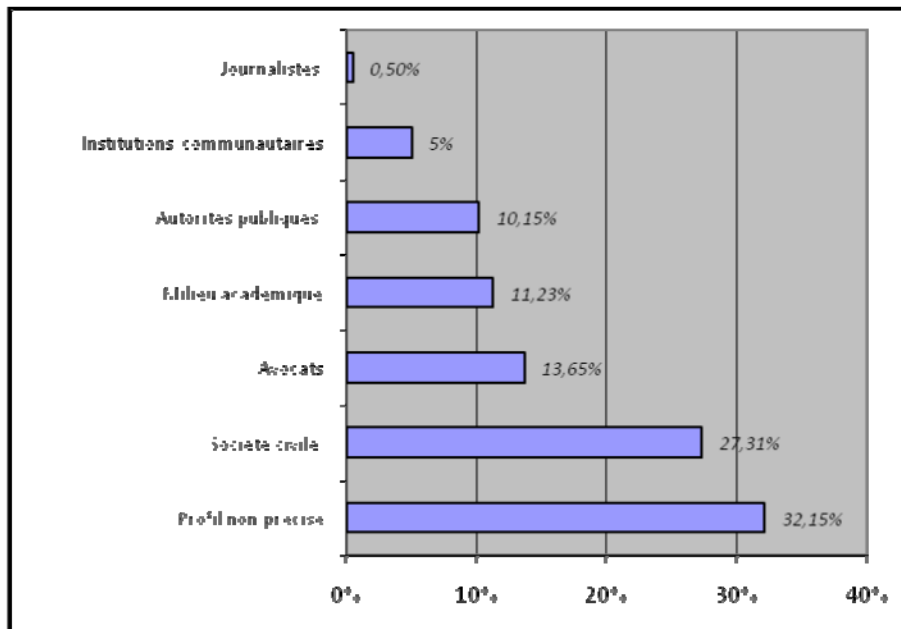
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:168:0012:0013:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

**Graphique 5. Répartition des demandes par domaines d'intérêt (2004)**



La répartition des demandes par catégories socioprofessionnelles ne varie pas significativement dans les années 2002-2004 – l'essentiel des demandes émanant de lobbies tentant d'influencer les processus décisionnels, d'avocats constituant des dossiers juridiques et du milieu académique (à des fins de recherche).

**Graphique 6. Répartition des demandes par catégories socioprofessionnelles (2004)**



Le pourcentage de demandes provenant de cabinets d'avocats diminue entre 2002 et 2004 – passant de 22,4% en 2002 à 20,46% en 2003, puis à 13,65% en 2004. Cependant, leurs



demandes, qui portent essentiellement sur les questions de concurrence, sont les plus volumineuses et les plus complexes.

*Nombre de demandes d'accès émanant de personnes ayant un intérêt particulier à prendre connaissance de certains documents.* Ainsi, ces demandes effectuées au titre du règlement n° 1049/2001 portent sur des documents qui ne sont communicables qu'aux personnes concernées (procédures de recrutement, marchés publics, audits).

*Les statistiques manquent de précision.* En effet, en 2004, 32,15% des demandes proviennent de personnes dont le profil n'est pas défini : il s'agit, dans une large mesure, de demandes introduites par courrier électronique ou au moyen d'un formulaire Internet.

*Le pourcentage de demandes émanant de journalistes est très faible.* La plupart des journalistes ont besoin d'obtenir sur le champ l'information nécessaire pour nourrir leurs articles et leurs reportages : les exigences de leur profession ne leur permettent guère d'attendre quinze jours ouvrables un hypothétique accès à un document.

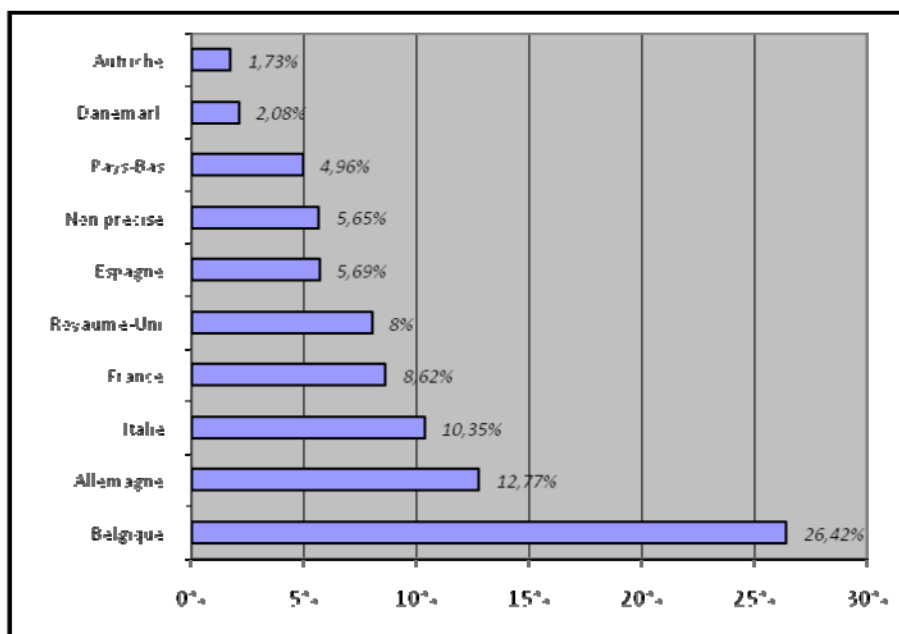
L'essentiel de ces demandes est donc le fait d'un très petit nombre de journalistes d'investigation, réclamant notamment :

- des enregistrements sonores de réunions du Parlement,
- des documents concernant des négociations en cours au sein du Conseil (PESC, JAI),
- des informations sur des sujets polémiques (par exemple, les avantages des fonctionnaires européens ou la politique immobilière de la Commission).

#### 4.2.2.6. Origine géographique des demandeurs

Un quart des demandes (26,42% en 2004) émanent de personnes ou d'organismes établis en Belgique.

**Graphique 7. Répartition des demandes par pays (2004)**



### 4.3. NOUVEAUX ÉLÉMENTS DE JURISPRUDENCE

Le nombre d'affaires portées devant le TPI est infime, comparé au nombre de demandes d'accès introduites pendant les premières années d'application du règlement n° 1049/2001. Cependant, par sa jurisprudence, le TPI participe à la mise en œuvre du nouveau règlement, en clarifiant certaines de ses dispositions et en précisant la portée de certaines de ses exceptions.

#### 4.3.1. INTÉRÊT SPÉCIFIQUE DU DEMANDEUR

Le TPI rappelle que « l'intérêt spécifique » d'une personne à accéder à un document n'est pas à prendre en considération :

- lorsque les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, point a, du règlement s'appliquent,
- lorsqu'un État membre s'oppose à sa diffusion en application de l'article 4, paragraphe 5<sup>1506</sup>.

<sup>1506</sup> Arrêt du TPI du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005, p. II-1429) confirmé par l'arrêt de la Cour du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, *Recueil de jurisprudence*, 2007 p. I-1233. Ordonnance du TPI du 15 juin 2005, SIMSA e.a./Commission, T-98/04, non publiée au *Recueil de jurisprudence*.

Ainsi, le TPI considère que le droit d'un demandeur à se défendre – c'est-à-dire son intérêt spécifique à prendre connaissance de documents lui permettant de faire valoir sa position devant un tribunal – est de nature privée : il ne saurait donc constituer un « intérêt public supérieur » justifiant une autorisation d'accès<sup>1507</sup>.

En outre, se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, selon lequel le demandeur n'a pas à justifier sa demande, le TPI estime que cette dernière doit être examinée indépendamment de la qualité de son auteur.

#### 4.3.2. QUESTIONS DE PROCÉDURE

*Nécessité d'analyser le contenu des documents demandés.* — Le refus d'octroyer l'accès à un document se fonde, en principe, sur l'analyse « concrète » de son contenu, afin d'identifier les exceptions applicables et d'envisager la possibilité d'un accès partiel. Cependant, un tel examen peut ne pas être nécessaire, lorsque les « circonstances particulières » d'une affaire suffisent à établir que l'accès doit être autorisé ou refusé<sup>1508</sup>.

*Demandes « volumineuses ».* — Le simple fait qu'une demande d'accès concerne un nombre très important de documents ne dispense aucunement les institutions de leur obligation de procéder à un examen de la totalité de ces documents. Cependant, le TPI précise que, dans les cas où la charge de travail engendrée par l'analyse concrète et individuelle de l'ensemble des documents dépasserait ce qui peut être « raisonnablement » exigé, une dérogation à « l'obligation d'examen » est admissible. Ceci étant, les institutions doivent envisager toutes les options permettant de réduire la charge de travail induite et d'accéder ainsi, même partiellement, aux demandes « volumineuses »<sup>1509</sup>.

#### 4.3.3. CLARIFICATION DES EXCEPTIONS

*Protection des avis juridiques (article 4, paragraphe 2, 2<sup>ème</sup> tiret).* — Le TPI estime que cette exception s'applique à tous les avis juridiques formulés par les services juridiques des institutions – et pas seulement à ceux émis dans le cadre d'un contentieux. Cependant, cette exception n'est

---

<sup>1507</sup> Arrêt du TPI du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005, p. II-1429, points 50-55. Arrêt du TPI du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, *Recueil de jurisprudence*, 2006, p. II-2023, points 136-139.

<sup>1508</sup> Arrêt du TPI du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005 p. II-1121.

<sup>1509</sup> *Ibid.* ; Arrêt du TPI du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, *Recueil de jurisprudence*, 1999, p. II-2489, point 86 – confirmé par l'arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. I-9565, point 30.

Arrêt du TPI du 12 juillet 2001, Mattila/Conseil et Commission, T-204/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-2265, points 68 et 69 et Arrêt du TPI du 7 février 2002, Kuijter/Conseil, T-211/00, *Recueil de jurisprudence*, 2002, p. II-485, point 57.

pas systématique : le refus de divulguer un document comportant un avis juridique doit se fonder sur un examen concret et individuel<sup>1510</sup>.

Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2008, la Cour de justice autorise l'accès aux avis juridiques du Conseil consacrés aux actes législatifs. La Cour juge en effet que cette divulgation est de nature à renforcer la transparence et le « droit démocratique » du citoyen européen d'examiner les informations qui fondent un acte législatif. Selon la Cour, l'une et l'autre sont susceptibles de constituer un « intérêt public supérieur » justifiant la communication des avis juridiques du Conseil (affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P).

*Protection des inspections, enquêtes et audits (article 4, paragraphe 2, 3<sup>ème</sup> tiret).* — Le TPI affirme que les États membres sont en droit d'attendre de la Commission que soit garantie la confidentialité des enquêtes susceptibles de conduire à des procédures d'infraction. Cet impératif reste valable après la saisine de la Cour de justice<sup>1511</sup>.

Le TPI indique également que les documents concernant des enquêtes ou des inspections sont protégés pendant la durée de celles-ci et même après la rédaction du rapport final. Il précise toutefois que l'accès à ces documents ne saurait être refusé du fait « d'un événement incertain, futur et éventuellement lointain »<sup>1512</sup>.

*Capacité des États membres à s'opposer à la divulgation de « leurs » documents (article 4, paragraphe 5).* — Le TPI estime que l'accès aux documents émanant des États membres et conservés par les institutions est régi par les dispositions nationales pertinentes et non par le règlement n° 1049/2001<sup>1513</sup>. Ceci implique la consultation systématique des États membres.

Dans son arrêt du 28 décembre 2007 (*Suède/Commission*), la Cour de justice « déclare que l'article 4, paragraphe 5, du règlement ne confère pas à l'État membre un droit de veto général et inconditionnel lui permettant de s'opposer de façon discrétionnaire à la divulgation de documents émanant de lui. Au contraire, l'État membre est tenu de motiver son opposition au regard des exceptions prévues dans le règlement. La Cour précise qu'en l'absence d'une telle motivation, l'institution doit, si elle considère pour sa part qu'aucune desdites exceptions ne s'applique, donner accès au document sollicité ».

---

<sup>1510</sup> Arrêt du TPI du 23 novembre 2004, *Turco/Conseil*, T-84/03, *Recueil de jurisprudence*, 2004, p. II-4061.

Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice (Arrêt de la Cour du 1er juillet 2008, *Suède et Turco/Conseil*, C-39/05 P et C-52/05 P, *Recueil de jurisprudence*, 2008 p. I-4723).

<sup>1511</sup> Arrêt du TPI du 11 décembre 2001, *Petrie e.a./Commission*, T-191/99, *Recueil de jurisprudence*, 2001, p. II-3677.

<sup>1512</sup> Arrêt du TPI du 6 juillet 2006, *Franchet et Byk/Commission*, T-391/03 et T-70/04, *Recueil de jurisprudence*, 2006, p. II-2023.

<sup>1513</sup> Arrêt du TPI du 30 novembre 2004, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission*, T-168/02, *Recueil de jurisprudence*, 2004, p. II-4135. Voir également Arrêt du TPI du 17 septembre 2003, *Messina/Commission*, T-76/02, *Recueil de jurisprudence*, 2003, p. II-3203 ; Arrêt du TPI du 17 mars 2005, *Scippacercola/Commission*, T-187/03, *Recueil de jurisprudence*, 2005, p. II-1029.

*Travaux des jurys de concours.* — Dans deux arrêts datant du 5 avril et du 14 juillet 2005, le TPI explique en quoi le secret des travaux des jurys des concours (Statut, annexe III, article 6) constitue une « *lex specialis* » dérogeant aux règles générales d'accès aux documents<sup>1514</sup>.

Jusqu'à présent, ce raisonnement n'a pas été étendu à d'autres domaines soumis à des règles spécifiques de confidentialité : en effet, le secret des travaux d'une instance n'implique pas que les documents qu'elle produit ou reçoit soient protégés par ce même secret. Cependant, il conviendrait de préciser l'articulation des règles générales d'accès aux documents et des règles spécifiques fixées par le législateur pour assurer l'efficacité opérationnelle de certains organes.

*Secret professionnel.* — Dans le cadre de ses activités en matière de concurrence, de « défense commerciale »<sup>1515</sup> et de marchés publics, la Commission est amenée à collecter et recevoir nombre d'informations confidentielles émanant d'opérateurs économiques.

Or, le Traité (article 287 TCE) précise que le respect du « secret professionnel », mentionné dans différents actes de droit dérivé, est une obligation. De plus, le règlement n° 1/2003 (article 28) stipule que les données rassemblées dans le cadre d'inspections et d'enquêtes, ou obtenues à la suite d'une demande d'information, ne peuvent être utilisées qu'aux fins auxquelles elles ont été recueillies – aucune information couverte par le secret professionnel ne pouvant être divulguée<sup>1516</sup>.

Reste que ni le Traité ni le règlement n° 1/2003 ne définissent expressément le type d'informations couvertes par le secret professionnel. Le TPI clarifie donc le concept de « secret d'affaires » : ce dernier recouvre les « informations dont non seulement la divulgation au public mais également la simple transmission à un sujet de droit différent de celui qui a fourni l'information peut gravement léser les intérêts de celui-ci »<sup>1517</sup>.

## 5. DROIT D'ACCÈS ET LÉGITIMITÉ INSTITUTIONNELLE

Les données statistiques concernant l'application du règlement n° 1049/2001 démontrent que le citoyen européen fait rarement jouer son droit d'accès aux documents communautaires. Certains se demanderont si un tel texte et si les efforts déployés pour le « constitutionnaliser » n'étaient pas démesurés au vu du résultat obtenu : « Thus, we wonder if so much baggage was needed

---

<sup>1514</sup> Arrêt du TPI du 5 avril 2005, Hendrickx/Conseil, T-376/03, *Recueil de jurisprudence : fonction publique*, 2005, p. I-A-83 et II-379. Arrêt du TPI du 14 juillet 2005, Le Voci/Conseil, T-371/03, *Recueil de jurisprudence : fonction publique*, 2005, p. I-A-209 et II-957.

<sup>1515</sup> Cf. article 19 du règlement (CE) n° 384/96, article 29 du règlement (CE) n° 2026/97 et article 9 du règlement (CE) n° 3285/94.

<sup>1516</sup> CONSEIL. Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 1, 04/01/2003, pp. 1–25.

<sup>1517</sup> Arrêt du TPI du 18 septembre 1996, Postbank/Commission, T-353/94, *Recueil de jurisprudence*, 1996, p. II-921, point 87.

for this trip, with such great normative and institutional effort to constitutionalize and fundamentalize this right »<sup>1518</sup>.

Les causes de cet échec ne résident pas entièrement dans les limitations et les modalités de mise en œuvre du nouveau règlement : d'autres systèmes d'accès aux documents rencontrent le même désintérêt et le citoyen est bien souvent rebuté par la difficulté inhérente à toute recherche documentaire.

Finalement, force est de constater que le règlement n° 1049/2001 ne participe pas véritablement au raffermissement de la confiance du public envers les institutions de l'Union européenne.

## 5.1. COMPARAISON AVEC LES SYSTÈMES D'ACCÈS AMÉRICAIN ET FRANÇAIS

La comparaison du système d'accès aux documents communautaires avec d'autres systèmes de même nature est riche d'enseignements : ainsi, le désintérêt du citoyen européen vis-à-vis du règlement n° 1049/2001 et des possibilités qu'il offre se retrouve chez les citoyens américains et français.

Par exemple, la loi américaine sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*) est essentiellement utilisée par des opérateurs économiques cherchant à obtenir un « avantage concurrentiel »<sup>1519</sup> – par exemple des entreprises souhaitant consulter des rapports d'enquêtes sur une société rivale ou sur ses produits<sup>1520</sup>. Le FOIA américain peut ainsi apparaître comme étant avant tout une sorte d'instrument d'espionnage industriel légal. Il ne faudra donc pas s'étonner des nombreux recours au règlement n° 1049/2001 par les *lobbies* et les cabinets d'avocats, les analystes estimant – dans le cas de figure français – en effet que « la demande de

---

<sup>1518</sup> COTINO Lorenzo. « Theory and Reality of Public Access to EU Information ». Dans CURTIN Deirdre, KELLERMANN Alfred E., BLOCKMANS Steven (éd.). *The EU Constitution: the Best Way Forward?* The Hague : TMC Asser Press, 2005, pp. 239.

<sup>1519</sup> VERHOEVEN Amaryllis. « The Right to Information: a Fundamental Right? ». Dans EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. *An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information, Maastricht, 29-30 May 2000*. Maastricht : EIPA, 2000, p. 5. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1520</sup> AMOS Jim. *Freedom of Information and Business: the Impact of a Freedom of Information Act upon Business as Suppliers of Products and Services to the UK Government*. London : University College London, School of Public Policy, The Constitution Unit, 1999, p. 7. Disponible à l'adresse : <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/47.pdf> (consulté le 30/10/2010).

PIRA INTERNATIONAL LTD. *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information: Final report for the European Commission, Directorate General for the Information Society*. [Surrey, England], 30/10/2000, pp. 99-101. Disponible à l'adresse :

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/pira\\_study/commercial\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/pira_study/commercial_final_report.pdf) (consulté le 30/10/2010).

RATH Abigail. *Freedom of Information and Open Government*. Background paper n° 3/2000, New South Wales. Parliamentary Library Research Service, septembre 2000, pp. 68-70. Disponible à l'adresse : [http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/b5e59ef1f98b3d58ca256ecf000b00c3/\\$FILE/bq03-00.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/0/b5e59ef1f98b3d58ca256ecf000b00c3/$FILE/bq03-00.pdf) (consulté le 30/10/2010).

FRANCE. COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. *L'Accès aux documents administratifs : troisième rapport d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs, 1982-1983*. Paris : La Documentation française, 1984, p.10.

INSTITUTE OF LAW RESEARCH AND REFORM [Ministère de la Justice]. *Rapport n° 46 : les secrets commerciaux*. Edmonton : Ministère des Approvisionnements et Services, 1986, p. 71.

documents resterait limitée à une clientèle d'initiés qui rechercheraient des armes pour un contentieux futur ou poursuivraient impunément des fins exclusivement commerciales »<sup>1521</sup>.

Les résultats de l'application du droit français d'accès aux documents administratifs présentent des analogies avec ceux de la mise en œuvre du droit communautaire<sup>1522</sup> :

- 1/3 des demandes émanent de la région Île-de-France (28,9% des demandes en 2003, 35,9% en 2004, 33,5% en 2005, 36,5% en 2006) alors que celle-ci n'abrite que 18,2% de la totalité de la population française. Cette surreprésentation de la capitale rappelle celle de la Belgique et de Bruxelles dans les demandes introduites au titre du règlement n° 1049/2001.
- En France comme au niveau communautaire, seules quelques catégories bien définies d'utilisateurs font jouer la réglementation en matière d'accès aux documents, à savoir : les services administratifs (urbanisme, affaires sociales, trésorerie et finances), le milieu universitaire (étudiants, professeurs, chercheurs) et surtout les généalogistes (registres d'État civil).

En somme, aux États-Unis, en France et en Europe, les systèmes d'accès aux documents ne sont pas utilisés par le citoyen comme des instruments de contrôle et de participation aux processus décisionnels politico-administratifs.

## 5.2. LA RECHERCHE DOCUMENTAIRE EN QUESTION

Les institutions considèrent l'essentiel de leurs documents comme étant « accessibles sur demande » : elles peuvent en autoriser la consultation, au cas par cas, après en avoir examiné le contenu. Aussi, il revient au demandeur de formuler sa requête de façon à cibler un document précis ou une catégorie de documents bien définie.

*Difficulté inhérente à toute recherche de documents spécifiques.* — Il convient de rappeler qu'une recherche de documents spécifiques diffère largement d'une recherche d'information générale. La première ne peut être simplement satisfaite par le simple repérage de quelques informations, même pertinentes. Elle vise des documents spécifiques qui s'inscrivent dans des procédures déterminées : la compréhension des uns n'est guère possible sans une connaissance satisfaisante des secondes. La complexité de l'Union européenne, de son organisation et de ses processus décisionnels amoindrissent par conséquent la portée du règlement n° 1049/2001 pour

---

<sup>1521</sup> FILLION Stéphanie. *Du secret à la transparence: pour un État plus proche des citoyens. Dans quelle mesure l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés permet une réforme effective et efficace de l'État ?* Mémoire de fin d'études, Lyon : Institut d'Études Politiques, 2006, p. 68.

<sup>1522</sup> CADA : *commission d'accès aux documents administratifs - Rapports d'activité* : <http://www.cada.fr/fr/rapport/frame.htm> (consulté le 30/10/2010).

les « non initiés », car en effet : « if you do not know what is going on, which documents will you ask to see? »<sup>1523</sup>.

Dans les faits, le règlement n° 1049/2001 rend les documents *juridiquement* accessibles, mais il convient encore de les rendre *intellectuellement* accessibles, en s'assurant que l'information qu'ils contiennent est :

- pertinente,
- accessible *via* des interfaces conviviales,
- facilement analysable et susceptible de se prêter à des interprétations différentes.

On comprendra pourquoi les archivistes prennent un soin particulier à collecter et organiser les métadonnées renseignant sur le contexte de production de leurs archives historiques<sup>1524</sup>. On comprendra également pourquoi les « gestionnaires de documents » s'acharnent à faire observer de bonnes pratiques d'enregistrement, de classement, d'indexation et de conservation des documents et des archives courantes. On comprendra enfin pourquoi les uns et les autres essaient d'imaginer des solutions techniques originales (grâce aux technologies avancées de la communication et de la gestion de l'information) pour exploiter au mieux les gisements documentaires qu'ils ont patiemment constitués.

Sans ce sérieux travail préalable de repérage et d'organisation, il est bien difficile de retrouver une information. À cet égard, la production pléthorique de pages Internet par l'ensemble des instances communautaires et le manque de fiabilité du moteur de recherche du portail *Europa* sont de parfaits exemples de ce qu'il convient de ne surtout pas faire<sup>1525</sup> :

---

*« Deciding how much access to allow is one thing. Physically enabling it is another. The EU already publishes all official texts and much of the supporting documentation along with vast amounts of explanatory information on its various Web sites. Finding a document can be like looking for a needle in a haystack ».*

---

---

<sup>1523</sup> WEILER Joseph H.H. *The Constitution of Europe: « Do the New Clothes Have an Emperor? » and Other Essays on European Integration*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999, p. 349.

<sup>1524</sup> La collecte par les archivistes de métadonnées de description (documents, producteurs) est une pratique établie de longue date. Cette collecte implique la notion de « contexte » du document, appréhendée en tant que préalable pour sa future exploitation. ROUSSEAU Jean-Yves, COUTURE Carol. *Les fondements de la discipline archivistique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 72-74. (Collection « Gestion de l'information »)

<sup>1525</sup> JAMES, Barry. « EU Warily Approaches Demands for Increased Transparency », *The New York Times*, 15/05/2000.



*Le rôle attendu des institutions.* — Les instances européennes devraient fournir au citoyen une information à jour sur les procédures et les entités produisant les documents communautaires (directions générales, unités administratives, représentations permanentes, commissions parlementaires, groupes politiques, etc.), ainsi que des instruments de recherche permettant d'identifier précisément et sans équivoque les documents se rapportant à une décision administrative ou un acte législatif. Sur ce point, les registres, mis en place en application du règlement n° 1049/2001, constituent une première avancée.

Cependant, le citoyen européen ne recourra au nouveau règlement que s'il peut bénéficier d'un véritable service d'aide à la recherche, la création d'un tel service dépendant uniquement de la volonté des institutions européennes de pousser jusqu'au bout la logique de transparence dans laquelle elles prétendent s'inscrire. Ce qui implique de prendre en compte tous les paramètres à l'aune desquels se mesure l'accessibilité d'un document : « recognizability and localizability; availability; manageability; affordability; reliability; clarity, and accessibility to handicapped people »<sup>1526</sup>.

### 5.3. L'ABSENCE D'ESPACE PUBLIC EUROPÉEN

L'absence d'un « espace public » et d'une « culture civique » a été déjà analysée en tant que problème majeur de l'intégration européenne<sup>1527</sup>. En effet, la transparence ne peut être une réalité sans un espace public dans lequel se déployer et si des modalités de participation n'ont pas été définies<sup>1528</sup>. Ainsi, la transparence – que le droit d'accès aux documents est censé favoriser – reste une notion très théorique<sup>1529</sup>.

Les statistiques relatives à l'utilisation des instruments disponibles sur Internet sont toutefois encourageantes :

- en 2002, 900 000 visiteurs se connectent au registre du Conseil et consultent 4 600 000 écrans,
- l'année suivante, 768 725 visiteurs sont dénombrés (5 928 096 écrans consultés),
- toujours en 2003, 2 500 000 documents sont consultés chaque jour *via* le portail Europa.

---

<sup>1526</sup> COTINO Lorenzo. « Theory and Reality of Public Access to EU Information ». Dans CURTIN Deirdre, KELLERMANN Alfred E., BLOCKMANS Steven (éd.). *The EU Constitution: the Best Way Forward?* The Hague : TMC Asser Press, 2005, pp. 241-242.

<sup>1527</sup> Voir Chapitre 3, titre « 3.4.3. L'absence d'une « culture civique européenne », p. 156, et titre « 3.5.1. Créer un espace public européen », p. 157 de cette thèse. Pour une approche plus optimiste sur ce sujet, voir : KAELBLE Hartmut. « Un espace public européen ? La perspective historique ». Dans FRANK Robert, GREENSTEIN Rosalind (dir.). *Gouvernance et identité en Europe*. Bruxelles : Bruylant, 2004 (Coll. « Axes Savoir » ; 26), pp. 159-173.

<sup>1528</sup> FROST Amanda. « Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union ». *European Public Law*, vol. 9, n° 1, mars 2003, p. 98.

<sup>1529</sup> *Ibid.*, p. 96.

Un observateur remarque avec humour : « *Although it is comparing pears and apples, (access to documents or access to information on Web pages), if the important thing is to eat fruit, then there is 1 pear to every 60 thousand apples* »<sup>1530</sup>.

Ce succès des ressources mises en ligne par les institutions est prometteur. D'ailleurs, le Web 2.0 et les « média sociaux » pourraient à terme constituer un terrain favorable à la création de l'espace public qui fait cruellement défaut à la construction européenne.

#### 5.4. LE RÈGLEMENT N° 1049/2001 ET LA CONFIANCE DU PUBLIC ENVERS LES INSTITUTIONS

Le règlement n° 1049/2001 a été conçu comme un outil censé renforcer la transparence et, par conséquent, la confiance du public envers les institutions communautaires<sup>1531</sup> : « *If we want to succeed, it is entirely in our own interest to open the EU's doors as widely as possible. We've already come a long way. Restoring public confidence in the way Europe is run by implementing clear and binding rules on transparency will take us even further* »<sup>1532</sup>.

Toutefois, il existe de sérieuses raisons de douter que ce nouveau règlement affermisserait réellement la confiance de l'opinion publique envers les institutions de l'Union européenne. Ainsi, s'il est vrai qu'une transparence accrue est l'un des critères de bonne gouvernance attendus de la part d'une instance décisionnelle, il est également vrai que la mise en lumière de l'ensemble du système communautaire pourrait produire l'effet inverse de celui escompté. Le risque de résultats contreproductifs en termes de confiance du public est en effet un argument avancé par certains États membres pour soutenir l'introduction d'une transparence « raisonnée »<sup>1533</sup>.

En outre, le règlement n° 1049/2001 présente une sérieuse lacune puisqu'il ne s'applique que partiellement à un processus décisionnel des plus fondamentaux<sup>1534</sup>. En effet, le secret continue d'entourer la négociation des Traités : pourtant, en mai 2001, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement avait appelé à un « processus radicalement différent [pour la

---

<sup>1530</sup> COTINO Lorenzo. « Theory and Reality of Public Access to EU Information ». Dans CURTIN Deirdre, KELLERMANN Alfred E., BLOCKMANS Steven (éd.). *The EU Constitution: the Best Way Forward?* The Hague : TMC Asser Press, 2005, p. 241.

<sup>1531</sup> FROST Amanda. « Restaurer la confiance dans le gouvernement : les réformes en matière de transparence politique aux États-Unis et dans l'Union européenne ». Dans FRANK Robert, GREENSTEIN Rosalind (dir.). *Gouvernance et identité en Europe*. Bruxelles : Bruylant, 2004 (Coll. « Axes Savoir » ; 26), pp. 175-200. JUNCKER Jean-Claude. « Transparency in the European Context ». Dans GROUP OF THE EUROPEAN PEOPLE'S PARTY (CHRISTIAN DEMOCRATS) AND EUROPEAN DEMOCRATS IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. *Our vision of Europe: proximity, competitiveness and visibility*. Leuven : Garant, 2001, p. 15. Version française (« La transparence dans le contexte européen ») disponible à l'adresse : [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/discours/premier\\_ministre/2001/07/07contribution/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/premier_ministre/2001/07/07contribution/index.html). (consulté le 30/10/2010).

<sup>1532</sup> PRODI Romano. « Commission's Transparency Defended ». *Wall Street Journal Europe*, 09/03/2000.

<sup>1533</sup> ROBERTS Alasdair. « Multilateral Institutions and the Right to Information: Experience in the European Union ». *European Public Law*, vol. 8, n° 2, juin 2002, p. 271.

<sup>1534</sup> Catherine Hoskyns parle de « constitutive decisions ». HOSKYNS Catherine. « Democratizing the EU: Evidence and arguments ». Dans HOSKYNS Catherine, NEWMAN Michael (éd.). *Democratizing the European Union*. Manchester : Manchester University Press, 2000, p. 182.

prochaine CIG], qui soit transparent et ouvert à la participation du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission »<sup>1535</sup>. Comment le public pourrait-il adhérer à des textes préparés en coulisses et qui pourtant fondent la totalité de l'édifice communautaire ?

Une fois encore, il convient de souligner l'ambivalence de certains États membres, partisans d'une transparence « cosmétique » perpétuant des pratiques diplomatiques traditionnelles.

## 5.5. LE RÈGLEMENT N° 1049/2001 ET LE RENFORCEMENT DE LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Si le droit d'accès aux documents est un instrument favorisant la responsabilité publique, son efficacité en tant qu'outil au service du citoyen pour influencer des processus politiques reste difficilement démontrable<sup>1536</sup> :

---

*« the exercise of the right of access has been insignificant and almost anecdotic in its first ten years of life. It can hardly serve to legitimize the EU ».*

---

En somme, la relation entre transparence et légitimité démocratique demeure complexe et mériterait d'être mieux établie.

Ceci ne signifie pas pour autant qu'il n'est pas utile de consolider la transparence communautaire. Le règlement n° 1049/2001 pourrait en effet être repensé comme un instrument de renforcement *indirect* de l'appareil démocratique européen. Il s'agirait de favoriser l'accès des médias et des ONG aux documents conservés par les instances de l'Union européenne<sup>1537</sup> :

---

*« Transparency definitely, but always as an instrument, complement and supplement, without distracting the attention and effort from other problems on democratic deficits in EU, as or more important. Transparency definitely, but with its complement of democratic participation clear and legally assured ».*

---

---

<sup>1535</sup> Concernant la question de l'opacité lors de la CIG de 1996-1997, voir DELHOUSSE Franklin. *Amsterdam: The making of a treaty*. London : Kogan Page, 1999, p. 12.

<sup>1536</sup> COTINO Lorenzo. « Theory and Reality of Public Access to EU Information ». Dans CURTIN Deirdre, KELLERMANN Alfred E., BLOCKMANS Steven (éd.). *The EU Constitution: the Best Way Forward?* The Hague : TMC Asser Press, 2005, p. 244.

<sup>1537</sup> *Ibid.*, p. 244.

Le demi-succès ou le semi-échec de la première phase de mise en application du règlement n° 1049/2001 étonne quelque peu, dans la mesure où les circonstances de l'époque sont très favorables à de sérieuses avancées en matière de transparence. Celle-ci est alors dans l'air du temps, les politiques nationales en matière d'accès à l'information convergent, le processus de différenciation fonctionnelle au niveau communautaire est bien entamé, un puissant *lobby* pro-ouverture est déjà bien installé, la citoyenneté européenne<sup>1538</sup> et le droit à la transparence sont reconnus par les Traités.

Et pourtant, cette phase constitue une période de transition, atone et dépassionnée, essentiellement marquée par la question de l'articulation du nouveau texte avec le règlement n° 45/2001 sur la protection des données à caractère personnel<sup>1539</sup>. Si la Cour de justice et le TPI précisent le contenu et les exceptions du règlement, ils ne sont guère aussi « créatifs » que dans la période qui précède son adoption : il faudra par exemple attendre 2008 pour que la Cour rende un arrêt qui renverse une décision du TPI, en en donnant une nouvelle interprétation qui annule l'exception des avis juridiques.

L'année 2007 verra la relance du débat, avec le processus de révision du règlement n° 1049/2001. Dans l'intervalle, le citoyen devra encore compter avec l'inertie des rouages institutionnels et gérer seul la complexité inhérente à toute recherche documentaire.

## 5.6. APRÈS 2004 : VERS LA MODIFICATION DU RÈGLEMENT N° 1049/2001

Dans son rapport du 30 janvier 2004 consacré à la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001, la Commission se montre satisfaite du fonctionnement de ce texte. Dès lors, elle estime qu'il n'est pas nécessaire de le modifier à brève échéance, d'autant qu'il devrait faire l'objet d'un réexamen après l'entrée en vigueur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe prévue pour le 1<sup>er</sup> novembre 2006 – examen qui n'aura finalement jamais lieu.

Le réexamen du règlement n° 1049/2001 est régulièrement évoqué après 2004 :

- Le 9 novembre 2005, la Commission décide de lancer son « Initiative européenne en matière de transparence »<sup>1540</sup> : il s'agit d'une campagne de communication en faveur

---

<sup>1538</sup> ROBERTS Alasdair. « Supranational Governance and the Right to Information: Lessons from Experience in the EU ». Dans UNIVERSITY OF PITTSBURGH GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS. *Colloquium of the Transatlantic Consortium for Public Policy Analysis and Education, University of Pittsburgh, 22/09/2001*, pp. 19-29. Disponible à l'adresse :

<http://www.spea.indiana.edu/tac/colloquia/2001/pdf/roberts%20paper.pdf> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1539</sup> TAGARAS Haris. « Quelques réflexions sur le difficile équilibre entre la transparence et la protection des données personnelles ». *Revue hellénique de droit international*, vol. 61 (Anniversary Issue), 2008, pp. 633-652. SCHAUSS Marc. « L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires ». *Journal des tribunaux : droit européen*, vol. 11, n° 95, janvier 2003, pp. 6-8.

<sup>1540</sup> Procès-verbal de la 1721<sup>ème</sup> réunion de la Commission du 09/11/2005 (point 6). Voir également les documents SEC(2005) 1300 et SEC(2005) 1301.

d'une plus grande transparence communautaire – qui inclut notamment un réexamen du règlement n° 1049/2001.

- Dans sa résolution du 4 avril 2006, le Parlement invite la Commission à lui soumettre des propositions de modification du nouveau règlement.
- Le 6 septembre 2006, le Parlement et la Commission adoptent un nouveau règlement concernant l'application de la convention d'Århus aux institutions et organes européens.

Enfin, le 30 avril 2008, la Commission adopte une proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents des institutions<sup>1541</sup> : ce texte vise à apporter un certain nombre de modifications substantielles au règlement n° 1049/2001. Dans son exposé des motifs, la Commission justifie le réexamen du règlement et cite la jurisprudence de la Cour de justice et les plaintes traitées par le Médiateur en la matière.

On remarquera enfin que la politique en matière d'accès aux documents du Conseil de l'Europe suit une évolution similaire à celle de l'Union européenne. Ainsi, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, signée le 18 juin 2009 à Tromsø, est le premier instrument juridique international contraignant qui reconnaisse un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques<sup>1542</sup>.

---

<sup>1541</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2008)229 final. 30/04/2008.

<sup>1542</sup> CONSEIL DE L'EUROPE. *Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics : Tromsø, 18. VI. 2009*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2009 (Coll. « Traités du Conseil de l'Europe » ; 205). Disponible à l'adresse : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm> (consulté le 30/11/2010). Pour suivre le processus de signature et de ratification du traité : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=8&DF=&CL=FRE> (consulté le 30/10/2010).



# SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

Suite à l'analyse précédente, il convient de dresser un tableau récapitulatif, articulé en rapport avec les objectifs initialement énoncés (*brosser l'histoire du droit d'accès du public aux documents administratifs ; expliquer pourquoi et comment il est apparu comme un remède au déficit démocratique de l'Union européenne ; étudier sa mise en application*), et de tenter de répondre aux questions de recherche.

## 1. LA TRANSPARENCE, LE DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET LES PARTICULARITÉS DU CONTEXTE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

### 1.1. LE DÉVELOPPEMENT DE LA TRANSPARENCE

Le premier chapitre (« Du secret à la transparence : une lente évolution ») s'attache au développement de la transparence, notion à la fois imprécise et positive. Grâce à ces deux qualités, la transparence s'est rapidement affirmée comme l'un des éléments-clés de la rhétorique développée autour de la réforme de l'Etat et de l'élimination du déficit démocratique des institutions européennes. Ce sont ces deux mêmes qualités qui permettent l'instrumentalisation, aussi légitime qu'imparable, de ce concept.

La « transparence » est souvent évoquée et, historiquement, elle s'est développée par opposition au secret. Ce dernier, bien que souvent accompagné d'une connotation négative, est légitime, voire nécessaire lorsqu'il couvre des champs vitaux de l'activité de l'Etat, tels l'ordre public ou la défense nationale (intérêt public), ainsi que lorsqu'il protège la sphère personnelle des individus (protection des données personnelles). D'autre part, la transparence s'est imposée à l'encontre du secret (et de son inertie) en tant que composant essentiel de la volonté politique et de la bureaucratie.

Après une longue période pendant laquelle le secret est associé au pouvoir, l'Etat a commencé à mettre en lumière certaines activités couvertes jusque là par l'opacité. Cette évolution a été confortée par le renforcement de la branche législative qui voulait avoir accès aux informations détenues par l'exécutif, afin d'exercer son pouvoir. De plus, cette branche législative se devait elle-même d'être transparente vis-à-vis des citoyens qu'elle représente.

La transparence administrative et le droit d'accès aux documents administratifs trouvent leur première formulation officielle dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle, dans l'article 10 de la loi suédoise sur la liberté de la presse, proclamée par le roi Adolphe-Frédéric dans son ordonnance du 2 décembre 1766. Ce droit apparaît dans le contexte de « l'Ère de la Liberté » – contexte particulier, imprégné de protestantisme et de philosophie des Lumières. Ses éléments constitutifs vont également

nourrir certaines initiatives ultérieures : une exigence de pureté morale (éthique) et intellectuelle (rationalisme), ainsi qu'une croyance en la vérité, révélée par la transparence des âmes (Rousseau) et des gouvernements. Plusieurs penseurs et philosophes, de Kant à Habermas, souscrivent à la fameuse maxime « Veritas non auctoritas legem facit », et l'*Öffentlichkeit* apparaît comme un moyen pour articuler légalité et moralité, raison pratique et sphère publique.

La seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a vu l'Occident démocratique encourager la transparence. D'une part, elle s'est présentée comme un moyen complémentaire de contrôle d'une administration qui se développait progressivement et d'un état social qui devenait de plus en plus complexe. Une grande partie des activités de l'Etat qui touchaient directement à la vie des citoyens avait échappé au contrôle parlementaire. D'autre part, suite à la vague participative issue des mouvements des années 60, la transparence a été perçue comme la prémisse de la revendication de participer à l'administration, en particulier dans des secteurs tels que la planification urbaine et l'environnement. Le renforcement de la transparence est l'un des leitmotivs de la réforme des appareils politico-administratifs qui se poursuit depuis une quarantaine d'années dans la sphère occidentale et va jusqu'à investir l'Union soviétique de Mikhaïl Gorbatchev.

Le droit d'accès est alors pensé comme une composante essentielle de la transparence des processus décisionnels, censé permettre le contrôle de l'action des autorités, améliorer l'efficacité de l'administration et encourager la participation du citoyen aux affaires publiques. Historiquement, le droit d'accès s'applique d'abord au champ législatif (publicité des actes et des débats) avant d'investir l'ensemble des processus de prises de décision – y compris administratifs.

Au terme de notre analyse, trois enseignements se dégagent :

- Le droit d'accès du public aux documents administratifs est l'une des composantes essentielles de la transparence.
- Le droit d'accès du public aux documents administratifs se situe à un niveau avancé dans la hiérarchie des mesures permettant l'instauration d'une véritable transparence.
- Sa mise en œuvre requiert certaines conditions préalables sans lesquelles un tel droit serait concrètement inapplicable, notamment des procédures claires et simples. Ainsi, nous avons pu établir un lien direct entre le droit d'accès et son pré-requis indispensable, l'accessibilité des informations et la clarté du système (législation, institutions, procédures) qui les génère.



## 1.2. L'ÉMERGENCE DU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS DÉTENUS PAR LES AUTORITÉS PUBLIQUES DANS LE DROIT NATIONAL ET INTERNATIONAL

Le deuxième chapitre (« L'accès aux informations témoignant des activités de l'État ») analyse le développement historique du droit d'accès aux documents et sa place dans le droit national et international.

1. La « liberté d'information », aujourd'hui reconnue comme un droit fondamental et un facteur de progrès, recouvre à la fois le droit d'accéder à certaines informations et l'obligation pour les autorités d'en diffuser certaines autres. La liberté d'information est inscrite dans plusieurs textes à vocation universelle produits par les Nations Unies et le Conseil de l'Europe. Force est de constater que cette liberté d'information, tout comme la liberté de communication, y apparaît comme un principe secondaire découlant de la liberté d'expression.

2. L'émergence du droit d'accès aux documents administratifs dans le droit international, peut être suivie à travers les textes progressivement établis par les Nations Unies, par le Conseil de l'Europe et par différents textes, contraignants ou non, relatifs à la protection de l'environnement. Une attention particulière a été accordée aux recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui ont souvent servi de référence pour les évolutions au sein de l'UE (1981 : *Recommandation n° R(81) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques*, 2002 : *Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics*).

3. L'adoption des dispositions d'accès aux documents des organisations intergouvernementales se fait progressivement et parallèlement à celle des politiques nationales en la matière. Nombre de ces organisations – qui ont largement et longuement œuvré en secret, ne divulguant informations et documents qu'à titre discrétionnaire – reconnaissent aujourd'hui la nécessité d'un accès public à leurs ressources documentaires. L'adoption de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (1992) marque un tournant : elle témoigne de la pression considérable qui est exercée sur les institutions internationales pour qu'elles prévoient des politiques permettant la participation active du public et l'accès à l'information.

4. Le principe de « transparence des documents administratifs » désigne la possibilité, offerte à tout citoyen, d'accéder aux documents produits ou reçus par une administration. Ce principe fait appel aux notions de *bénéficiaires*, de *champ d'application*, d'*exceptions*, de *procédures* et de *recours*.

Ces notions sont autant de paramètres permettant de moduler le principe de transparence, tant sur le fond que sur la forme : les systèmes nationaux en matière d'accès aux documents reprennent en effet ces différents paramètres en leur donnant une définition plus ou moins large,

plus ou moins précise. Ces choix sont généralement le fruit du contexte historique d'apparition et de mise en œuvre du système.

Un traitement tout particulier, et c'est une des contributions originales de la thèse, a été réservé à l'examen de deux législations nationales emblématiques :

- la Suède a promulgué sa première loi en la matière en 1766,
- les États-Unis ont adopté leur *Freedom of Information Act* (FOIA) en 1966.

La loi de 1766 a le mérite d'avoir été pionnière et d'avoir été appliquée pendant plus de deux siècles par les autorités suédoises, et ce, dans des contextes politiques différents. Bien que difficilement exportable en dehors de la sphère scandinave, l'exemple suédois constitue le fondement de plusieurs initiatives nationales ou émanant d'organisations internationales et supranationales. Ainsi, cette longue tradition de transparence suédoise a joué un rôle essentiel lors du débat sur la transparence au sein des institutions de l'Union européenne.

Le FOIA américain est l'autre modèle de législation concernant le droit à l'information. Il s'est largement diffusé à travers le monde, notamment grâce au poids politique des États-Unis.

5. La mondialisation a joué un rôle important dans la convergence des politiques nationales. Notre analyse a démontré que la quasi-totalité des pays industrialisés ont adopté des lois de type FOIA. Ces nations industrialisées peuvent se prévaloir d'un niveau de développement socio-économique avancé qui requiert des appareils administratifs complexes. Dans le cadre de la « réforme de l'État », il s'est avéré nécessaire de créer des instruments juridiques réglementant le fonctionnement (et autorisant le contrôle) de ces appareils, l'opinion publique ne considérant légitimes que les administrations efficaces et transparentes.

La majorité des pays ayant adopté une législation sur l'accès à l'information sont des « démocraties libérales ». En effet, la mise en œuvre de ce genre de dispositions a pour objectif déclaré le renforcement des processus de décisions démocratiques et comporte une critique implicite, voire explicite, des mécanismes législatifs traditionnels censés contrôler l'exécutif : les parlements disposent en effet de compétences et de ressources limitées pour contrôler le champ d'action toujours plus étendu du pouvoir exécutif – les FOIA sont en somme des mécanismes additionnels permettant de remédier aux carences structurelles de ces démocraties libérales.

La « communication transnationale » favorise l'adoption en cascade des FOIA. L'interdépendance des systèmes législatifs fait que l'adoption d'une loi par un État présente des répercussions opérationnelles – voire économiques – pour les pays voisins. La mondialisation accentue ces jeux d'influences pénétrantes et contraignantes.

### 1.3. LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE : ÉLÉMENTS FAVORABLES AU MAINTIEN DE L'OPACITÉ ET FACTEURS FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA TRANSPARENCE

Le troisième chapitre (« L'opacité du système communautaire ») décrit les caractéristiques du fonctionnement communautaire qui fondent la culture du secret des institutions et celles favorables à la transparence.

1. La « culture du secret », qui porte l'empreinte des négociations diplomatiques, a longtemps prévalu au sein des institutions européennes. Cette opacité entourant la mécanique décisionnelle et administrative de l'Union européenne se retrouve encore aujourd'hui dans les difficultés rencontrées lors de l'accès aux documents administratifs, dans la question non résolue de la hiérarchie des normes, dans la procédure de comitologie et dans le secret persistant des réunions du Conseil.

Pendant longtemps, l'administration communautaire se caractérise par une transparence insuffisante. La culture du secret entoure alors le fonctionnement des institutions européennes, les restrictions d'accès aux documents administratifs étant les symptômes les plus évidents d'une opacité généralisée. Celle-ci, aggravée par des mécanismes de prise de décision manquant de clarté et d'intelligibilité, a un impact négatif sur l'appréhension de l'Union européenne et de son action par les citoyens.

2. Certains éléments ont corroboré à créer un contexte favorable à l'instauration des normes de transparence au sein des institutions européennes. La fin de la décennie 1990 voit se dessiner une *convergence* des politiques des États membres en matière d'accès aux documents : les institutions de l'Union se devaient d'accompagner cette tendance. De plus, les *règles de décision* régissant la formulation des politiques communautaires facilitent l'adoption des nouvelles règles de transparence. En outre, le processus de répartition des compétences (ou « *différenciation fonctionnelle* ») au sein de l'Union est alors déjà bien avancé : ce progrès a pour conséquence, d'une part, de circonvenir les risques que certains voient dans l'application de la transparence et, d'autre part, de constituer un *lobby* influent en faveur de la transparence au sein même de l'architecture européenne. Enfin, la reconnaissance explicite dans les Traités européens du concept de « *citoyenneté européenne* » renforce les arguments en faveur de règles d'accès plus libérales.

3. Les institutions européennes assurent la diffusion d'un volume important d'informations. Néanmoins, cette diffusion est compliquée par la diversité linguistique et culturelle existant au sein des États membres, par le manque d'un espace public européen où ces informations pourraient être débattues et par l'absence d'« utopie européenne » qui pourrait leur donner un

sens. De même, les efforts de transparence des instances de l'Union européenne sont parfois mis en échec par des stratégies de communication inadaptées et par l'indifférence du citoyen.

En somme, la question générale de la transparence des institutions européennes et celle, plus spécifique, de l'accès aux documents achoppent sur la crise d'identité et le déficit de légitimité de l'Union européenne dans son ensemble.

Le *leitmotiv* des responsables européens (« rapprocher l'Europe des citoyens ») constitue un symptôme de la crise de légitimité de l'Union européenne – et non pas un remède. Les instances européennes cherchent à établir un débat alors que les prérequis nécessaires n'existent pas (espace public européen).

Dans de telles conditions, aucune politique ne pourra « rapprocher l'Europe des citoyens » en se fondant sur le postulat que l'information comblera seule le « déficit démocratique » de l'Union européenne.

Au terme de l'analyse effectuée dans la première partie de la thèse (chap. 1, 2 et 3), des éléments de réponse à la question centrale de notre recherche se sont déjà dessinés : *la transparence à elle seule, et encore moins son composant spécifique qui est le droit d'accès aux documents administratifs, ne pourrait pas résoudre le problème si complexe de l'éloignement du citoyen vis-à-vis de l'Union Européenne.* Le traitement historique détaillé aux chapitres suivants va, d'une part, confirmer ce premier constat et, d'autre part, jettera la lumière sur les véritables motifs des principaux acteurs et leur incapacité (ou plutôt leur défaut de motivation) à rendre ce droit effectif.

## 2. LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT D'ACCÈS DU PUBLIC AUX DOCUMENTS DES INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Afin de dresser l'historique de l'évolution du droit d'accès du public aux documents des institutions européennes, un très grand éventail de sources, tant primaires que secondaires, a été utilisé. En outre, les richesses documentaires de la bibliothèque numérique European Navigator (ENA) du Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) ainsi que les ressources archivistiques du Centre archivistique et documentaire (CARDOC) du Parlement européen, ont été systématiquement exploitées. Ainsi, nous avons eu non seulement des documents et des informations à répertorier, mais aussi, il a fallu rapprocher et finalement rétablir des données stockées dans des sources dispersées et en grande partie sous-traitées ou même inconnues, et ce, afin de permettre une lecture qui n'avait pas encore eu lieu jusqu'à présent.

Dans ce travail minutieux sur lequel repose notre recherche, nous avons essayé de démontrer, de façon documentée, les rapports de force qui se sont établis entre les défenseurs et les opposants à la transparence. Une attention toute particulière a été accordée à l'examen du rôle du PE et surtout à l'évolution de ses intentions et des stratégies employées. De même, nous avons réservé une analyse approfondie au regard de certains aspects concernant les objectifs poursuivis par les différents pays membres, comme les particularités des interventions du gouvernement et des activistes britanniques qui se sont trouvés dans des camps opposés (le « paradoxe britannique »), les revendications plutôt tenaces des Pays-Bas pour la promotion du droit d'accès aux documents administratifs, la stratégie suivie par la Suède lors des négociations qui ont abouti au règlement n° 1049/2001, ou encore la réticence persistante de certains pays tels la France, l'Allemagne et le Luxembourg. Parmi les résultats, plutôt inattendus, nous pouvons citer l'exemple de la jonction du droit d'accès aux documents avec le droit sur l'environnement. Enfin, un autre axe de recherche a consisté à analyser, pour la première fois, la mise en place d'un « réseau » informel, et à éclairer les motifs, les idées et les objectifs poursuivis par certains de ses membres.

## 2.1. L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION : UNE REVENDICATION INTÉRESSÉE DU PARLEMENT EUROPÉEN (1973-1990)

Le Parlement européen, dont la légitimité démocratique est renforcée par les premières élections au suffrage universel de 1979, est l'un des promoteurs de la transparence au sein des institutions.

Le Parlement européen fonde sa légitimité en matière de transparence en organisant, dès son origine, la publicité de ses débats. L'émergence du concept de « citoyenneté européenne » conforte le Parlement et les autres instances communautaires dans leurs efforts pour tendre vers une transparence renforcée, concernant tant son contenu que ses bénéficiaires.

Le quatrième chapitre analyse, en outre, l'évolution des requêtes du Parlement en matière d'accès aux documents du Conseil et de la Commission. Dans un premier temps, le Parlement demande à accéder à certaines informations afin de pouvoir exercer réellement ses pouvoirs budgétaire et législatif et aussi de pouvoir contrôler l'action des comités de comitologie. Dans un second temps, le Parlement instrumentalise le concept de « transparence », en exigeant *pour tous* ce qu'il ne revendique jusqu'alors que *pour lui seul*.

La période 1973-1990 est marquée par les initiatives (questions écrites et rapports d'initiative) entreprises par les parlementaires pour rendre les processus décisionnels et administratifs européens plus transparents. Durant cette phase, les premières réalisations communautaires et la première jurisprudence de la Cour de justice en matière d'accès aux documents ont eu lieu, à savoir :

- le principe de l'ouverture au public des archives historiques est entériné en 1983,
- le premier jalon juridique vers une plus grande transparence communautaire : l'affaire Zwartveld (1988-1990) témoigne de l'implication de la Cour et des Pays-Bas,
- la consécration du premier droit à l'information : la directive 90/313/CEE consacre le principe de l'accès à l'information environnementale en droit communautaire.

## 2.2. LE TOURNANT DE MAASTRICHT : LA TRANSPARENCE, UNE SOLUTION POUR RAPPROCHER LES INSTITUTIONS DU CITOYEN (1990-1993)

Le cinquième chapitre (« Le tournant de Maastricht : la transparence, une solution pour rapprocher les institutions du citoyen ») présente d'abord les facteurs qui constituent, à des degrés divers, le terreau de la transparence à la fin des années 1990 – à savoir : (1) la ténacité du Parlement européen qui poursuit ses initiatives en faveur de la transparence politico-administrative au sein du Conseil et de la Commission, (2) la montée en puissance du principe de subsidiarité et (3) une politique communautaire d'information et de communication réorientée, pour laquelle la transparence est un nouveau *leitmotiv*.

Le rôle du Traité de Maastricht dans les progrès du principe de transparence en 1992 et 1993 est prépondérant. En effet, si ce principe est évoqué lors de la préparation du Traité, il devient brusquement une question essentielle lors du processus de ratification : le rejet du Traité lors du premier référendum danois anéantit le « consensus mou » qui accompagne jusqu'alors la construction européenne et révèle le profond malaise du citoyen. Avec Maastricht, la transparence s'impose comme une fin en soi.

Dans l'acte final du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, les États membres incorporent une déclaration (n° 17) – non contraignante – relative au droit d'accès à l'information. La déclaration est la première réaction majeure à l'appel en faveur d'une plus grande ouverture au sein du fonctionnement de la Communauté, conçue comme un contrepoids à ce qu'il est convenu d'appeler le *déficit démocratique*.

Enfin, le cinquième chapitre analyse les réunions et textes communautaires se rapportant à la transparence et à la recherche d'une « Communauté proche de ses citoyens » : de juin 1992 à octobre 1993, s'enchaînent trois Conseils européens et trois conférences interinstitutionnelles, ponctués par la publication de résolutions du Parlement. Dans un premier temps, la question de la transparence est considérée comme une priorité absolue ; après le second référendum danois, elle tend à s'effacer devant d'autres problématiques.

### 2.3. LE CODE DE CONDUITE DE 1993 : LE PREMIER CADRE JURIDIQUE

L'adoption du Code de conduite vient couronner la réflexion menée lors des derniers Conseils européens (Birmingham, Édimbourg et Copenhague).

Le sixième chapitre (« Le Code de conduite de 1993 : le premier cadre juridique et sa mise en application ») s'attache à décrire les caractéristiques et les limites de ce nouvel instrument et de ses décisions d'application. Il présente ensuite la jurisprudence établie par la Cour de justice et le Tribunal de première instance concernant l'application effective du Code de conduite. Cette jurisprudence reconnaît un « principe général » d'accès aux documents dans l'ordre juridique communautaire, limite la portée des exceptions à ce principe, et fixe certains aspects de la procédure, tels que la possibilité d'un accès partiel à un document ou l'obligation de justifier précisément tout refus d'accès.

Ce nouvel instrument est en effet aussitôt exploité par les partisans de la transparence, alors que l'Europe s'élargit (adhésion notamment de la Suède et de la Finlande) et que se négocie le Traité d'Amsterdam. Deux camps s'opposent pendant la période d'application du Code, de son adoption (le 6 décembre 1993) à celle du règlement (CE) n° 1049/2001 en mai 2001. D'une part, le Conseil et la Commission essayent, à plusieurs reprises, de réduire substantiellement la portée du Code. Ces deux institutions sont soutenues par plusieurs États membres défendant leurs intérêts nationaux. D'autre part, le Parlement, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Finlande, le Médiateur européen et plusieurs activistes font avancer la cause de la transparence et parviennent à élargir et clarifier le droit d'accès aux documents communautaires.

Progressivement, sous l'impulsion du Médiateur, la presque totalité des institutions et organes communautaires se dotent de codes, de décisions et de règles censés faciliter l'accès à leurs documents. Toutefois, ces dispositions, dénuées de toute force contraignante, ne peuvent suffire à instaurer une véritable transparence. Celle-ci nécessiterait une décision politique forte, impliquant une modification des Traités.

La dynamique, initiée par le Parlement, les Pays-Bas et le Danemark, sera relancée par l'arrivée de nouveaux partisans de la transparence dans le système communautaire : la Suède, la Finlande et le Médiateur européen.

L'adhésion de la Suède et de la Finlande relance le débat sur l'accès aux documents communautaires. En effet, ces deux pays :

- fournissent des exemples concrets de mise en œuvre d'une transparence administrative poussée,
- renforcent, au sein du Conseil, le front constitué par les Pays-Bas et le Danemark,

- posent la question de la compatibilité de leurs acquis nationaux respectifs avec la pratique communautaire.

En résumé, dans les années 1990, le Parlement européen trouve les alliés nécessaires pour mener à terme son action : de nouveaux États membres dotés d'une longue tradition de transparence administrative et décidés à influencer le Conseil, un Médiateur (finlandais) motivé et une base juridique solide (qui permet au citoyen de fonder ses demandes et ses recours auprès de la Cour de justice et du Médiateur).

## 2.4. LE PROCESSUS D'AMSTERDAM ET L'ARTICLE 255 TCE

La question de la transparence a été débattue lors du « processus d'Amsterdam » – processus de révision du Traité de Maastricht dont le point d'orgue est la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 et dont le Traité d'Amsterdam constitue l'aboutissement. L'agenda politique communautaire se densifie au fur et à mesure de ce processus de négociations, initié en juin 1994 et rythmé par une succession de Conseils européens (Corfou, Cannes, Madrid, Turin, etc.) et qui s'achève le 2 septembre 1997, lors de la signature du nouveau Traité.

Le septième chapitre (« Le processus d'Amsterdam et l'article 255 TCE ») décrit les positions défendues par les principales institutions communautaires tout au long du processus d'Amsterdam (Parlement européen, Commission et Conseil). Il s'attache ensuite à synthétiser les conclusions des travaux du « groupe de réflexion » *ad hoc* instauré lors du Conseil européen de Corfou (juin 1994). Enfin, il présente les positions en matière de transparence et d'ouverture, exprimées par chacun des États membres dans le cadre de la phase préparatoire de la CIG.

Ce chapitre se termine par l'analyse du nouvel article 255 du Traité d'Amsterdam : cet article, qui consacre, dans les Traités, le droit d'accès du public aux documents des institutions européennes, est tout entier le produit des tensions et des divergences entre États membres et instances communautaires.

## 3. LE RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001 ET SA MISE EN APPLICATION

### 3.1. L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001

La préparation du règlement n° 1049/2001 restera comme une saga marquée par de nombreux rebondissements et terminée par un compromis. Le huitième chapitre (« Le développement du droit d'accès aux documents et l'élaboration du règlement (CE) n° 1049/2001 : un accouchement difficile ») décrit le processus d'élaboration de ce règlement, afin de mettre en lumière l'origine de ses principes généraux, de ses aspects originaux, de son étendue et de ses exceptions.



Ce chapitre s'attache ensuite à analyser la stratégie mise en œuvre par les partisans de la transparence pour consolider leurs positions : ainsi, le gouvernement suédois recourt à la technique de communication éprouvée du « cadrage » et se positionne judicieusement, non plus en ardent défenseur de l'ouverture, mais en interlocuteur intègre et impartial lors de sa présidence du Conseil de l'Union européenne.

La période précédant l'adoption du règlement en question voit la mise en place d'un véritable « réseau » militant pour le renforcement de la transparence en général, et du droit d'accès aux documents communautaires en particulier. En fait, nous ne pouvons que souligner la contribution considérable de Deirdre Curtin, professeur en droit des organisations internationales à l'université d'Utrecht (Pays-Bas), et de Onno Brouwer, avocat aux barreaux d'Amsterdam et de Bruxelles, à la promotion du droit d'accès aux documents communautaires. Ce couple de juristes est à l'origine de plusieurs affaires ayant un caractère que l'on pourrait qualifier de « politique » et qui l'ont opposé à plusieurs États membres. Deirdre Curtin se réfère dans ses écrits expressément aux concepts d'« espace public » et d'« Öffentlichkeit », tels qu'ils furent théorisés par Jürgen Habermas.

Les vues de la Suède, *leader* naturel de cette coalition, sont alors détaillées dans le mémorandum mis au point par le gouvernement de Göran Persson. Cette même période est également marquée par le revirement du Royaume-Uni qui rejoint les tenants de la transparence.

Ce chapitre présente également la proposition de la Commission et les réactions que sa publication déclenche, à commencer par la décision Solana, voulue par le Conseil. Il décrit la phase d'élaboration du règlement n° 1049/2001, en comparant les positions respectives des trois sommets du triangle institutionnel concernant les bénéficiaires du droit d'accès aux documents communautaires, la question des registres, le champ d'application de la nouvelle réglementation et le traitement des documents émanant de tiers. Ce chapitre se clôt avec l'adoption des règlements internes d'application du nouveau règlement.

### 3.2. LES RÉSULTATS DE LA MISE EN APPLICATION DU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001

L'adoption du règlement n° 1049/2001 met fin à une histoire comportant bien des péripéties. Le droit des citoyens d'accéder aux documents des institutions communautaires dépend désormais d'une nouvelle étape, essentielle mais beaucoup moins médiatisée – celle du choix des mesures, ressources et infrastructures permettant son application.

Bien conscient de ce principe, le législateur prendra soin de déterminer que la première période d'application du nouveau règlement se termine le 31 janvier 2004, date à laquelle la Commission doit soumettre un rapport dressant le bilan de la mise en œuvre du règlement et, le cas échéant,

envisager sa révision. C'est précisément pour cette raison que nous avons choisi comme date limite de notre recherche l'année 2004. Pourtant, la jurisprudence produite après cette date ainsi que les difficiles discussions, encore inabouties, entre les trois institutions principales, méritent d'être l'objet d'une nouvelle recherche.

Donc, le débat, qui agitait jusqu'alors partisans et adversaires d'une transparence communautaire accrue, retombe avec l'adoption du nouveau règlement, dont le neuvième et dernier chapitre propose d'étudier les principes généraux, de présenter les innovations et de constater l'étendue. Il en décrit également les limites, et notamment ses interférences avec d'autres règlements communautaires (accès aux archives historiques, protection des données personnelles et application de la Convention d'Århus).

Ce chapitre examine ensuite les premiers résultats de la mise en application du règlement n° 1049/2001 : en se fondant sur une analyse des statistiques recueillies entre 2001 et 2004. En outre, il présente la jurisprudence du TPI qui s'attache à préciser certains aspects de la nouvelle procédure d'accès et à clarifier le régime des exceptions.

### **3.2.1. QUI A RÉELLEMENT BÉNÉFICIÉ DU RÈGLEMENT N° 1049/2001 ?**

L'objectif initial de l'instauration de la transparence au niveau communautaire est de rapprocher le citoyen de l'Union européenne. Le règlement n° 1049/2001 participe-t-il à la réalisation de cet objectif ?

En somme, le nombre de demandes d'accès augmente, mais ce chiffre (13 486 demandes au total) paraît peu significatif ramené à la population directement concernée par les politiques communautaires.

Au-delà de la quantité des demandes, se pose la question de leur origine et de leur motivation. La Commission reconnaît que le nouveau règlement est « favorable pour les spécialistes » : la plupart des demandes émanent en effet d'opérateurs économiques (multinationales), de cabinets d'avocats, d'ONG et d'universitaires. Ces derniers (étudiants, professeurs, chercheurs) représentent un pourcentage stable d'environ 10 % des demandeurs.

Les données statistiques disponibles permettent également de définir plus précisément l'origine géographique et les domaines d'intérêts des demandeurs. Ainsi, ¼ des demandes émanent de personnes ou d'organismes établis à Bruxelles et gravitant autour des institutions européennes tandis que plus de la moitié des demandes proviennent des six États membres suivants : Allemagne (12,77 %), Italie (10,35 %), France (8,62 %), Royaume-Uni (8 %), Espagne (5,69 %), Pays-Bas (4,96 %).

Les demandes concernent plus particulièrement la concurrence, les droits de douane et la fiscalité indirecte, le marché intérieur et l'environnement – ces quatre domaines représentant 40 % des demandes introduites auprès de la Commission. D'autres concernent également les marchés publics (Commission), la sécurité et la justice (Conseil). De nombreuses demandes d'accès adressées à la Commission concernent des litiges : les demandeurs cherchent avant tout à rassembler les pièces utiles à l'introduction d'une plainte, pour eux-mêmes ou pour leurs clients (cabinets d'avocats).

*A contrario*, on constate que les particuliers sont peu nombreux à recourir au règlement n° 1049/2001 – ceux qui le font ne sont pas simplement intéressés mais *directement concernés* par une politique ou une disposition communautaire.

Néanmoins, la comparaison du système d'accès aux documents communautaires avec d'autres systèmes occidentaux de même nature, qui est un élément en soi original de la présente thèse, est riche d'enseignements : ainsi, le désintérêt du citoyen européen vis-à-vis du règlement n° 1049/2001 et des possibilités qu'il offre se retrouve de façon similaire chez les citoyens américains et français.

## 4. CONCLUSIONS

Au terme de l'analyse précédente, nous croyons pouvoir apporter des réponses aux questions de recherche initialement posées.

*Quels facteurs sont à l'origine de l'introduction du droit d'accès aux documents dans le système communautaire ?* — Au niveau des Communautés européennes, l'héritage de 1766 – cet *Offentlighetsprincipen* qui imprègne la mentalité nordique – est présent dès le deuxième élargissement, avec l'adhésion du Danemark (1973), et s'affirme définitivement avec l'entrée de la Suède et de la Finlande (1995). Ces trois États joignent leurs efforts en faveur de la transparence à ceux des Pays-Bas, déjà très actifs en ce domaine. En témoignent la jurisprudence de l'époque et les documents préparés à l'occasion des conférences intergouvernementales, notamment celles consacrées à l'élaboration et à la signature du Traité de Maastricht.

Si l'instauration du droit d'accès aux documents communautaires doit beaucoup au volontarisme et aux convictions de quatre États membres, elle nécessite également la conjonction de plusieurs autres facteurs. Parmi ceux-ci, il convient de considérer les effets indirects – mais indéniables – d'une certaine forme de mondialisation : la mondialisation des apprentissages, des valeurs et des contraintes juridiques à laquelle n'échappe pas l'Union européenne. La diffusion du concept de régime d'accès aux documents administratifs en constitue un exemple saisissant : issu des pays

nordiques (Suède, 1766 ; Finlande, 1951 ; Danemark, 1964 ; Norvège, 1970), il est consacré par l'exemple américain (*Freedom of Information Act*, 1966) et est suivi par certaines nations du Commonwealth dotées de traditions d'État social et engagées dans un processus de modernisation (Australie et Nouvelle-Zélande, 1982 ; Canada, 1983), etc.

Parmi les autres facteurs, il faut souligner le rôle de la préservation de l'environnement et la volonté que ne se reproduisent pas certaines catastrophes écologiques majeures. Les démocraties libérales occidentales vont réglementer l'accès aux informations concernant le milieu naturel dès le début des années 1990. La réalisation la plus importante en ce domaine est la Convention d'Århus (1998) : c'est le premier instrument juridiquement contraignant concernant l'accès à l'information s'appliquant de manière spécifique aux institutions européennes.

Un autre élément important est la « maturité » du système institutionnel communautaire : le droit d'accès aux documents n'est introduit que lorsque le système institutionnel atteint un degré de maturité suffisant, dont l'un des éléments-clés est la différenciation fonctionnelle. Ce système a évolué au fil du temps et tend à adopter un mode de fonctionnement de plus en plus démocratique, notamment en renforçant l'influence d'institutions existantes (Parlement européen, Cour de justice) ou en en créant de nouvelles (Médiateur, fonction instaurée par le Traité de Maastricht, et Contrôleur européen de la protection des données, fonction créée en 2001). Ces institutions joueront un rôle primordial dans la définition et l'application du régime d'accès aux documents communautaires.

Mais, le facteur déterminant est le citoyen européen. Une volonté politique de dépasser le concept de Marché commun et de mettre en œuvre une « Europe sociale » émerge à la fin des années 1980 : c'est l'épisode de Maastricht. La crise rencontrée lors de la ratification du Traité oblige les institutions communautaires à repenser le rôle du citoyen dans la construction européenne, ce qui suppose « l'amélioration de l'accès à l'information dont [elles] disposent » (Déclaration d'Édimbourg, 1992). La transparence apparaît alors comme une formule magique pour marketer le produit Europe auprès d'un public hétérogène, soupçonneux et distant. Ce concept, difficilement contestable malgré son contenu et ses contours imprécis, semble un remède au fameux déficit démocratique de l'Union européenne.

Lors des Conseils européens de Birmingham et d'Édimbourg, on constate une claire volonté politique de faire passer l'accès aux documents d'un niveau purement rhétorique au stade de réalisation concrète. Une échéance précise est fixée aux institutions communautaires : elles doivent adopter une réglementation *ad hoc* avant la fin de l'année 1993. Le débat se déroule alors que le Danemark et le Royaume-Uni ratifient le Traité de Maastricht (18 mai et 2 août 1993). Il aboutit au Code de conduite de 1993.

À ce stade, le droit d'accès du public aux documents des institutions européennes est très clairement « instrumentalisé » par certains acteurs. — Ce nouvel instrument est en effet aussitôt exploité par les partisans de la transparence, alors que l'Europe s'élargit (adhésion notamment de la Suède et de la Finlande) et que se négocie le Traité d'Amsterdam. Parmi ces partisans, on compte des activistes, mais également le Parlement et le Médiateur – et leurs interventions suscitent l'intérêt du public.

On constate cependant une ambiguïté dans le comportement de certaines institutions, promptes à exiger la transparence chez autrui, tout en se gardant bien de l'appliquer à leurs propres processus de décision.

Ainsi, la Cour de justice et le Tribunal de première instance contribuent largement à clarifier les dispositions et la portée des exceptions du Code de conduite de 1993 et du règlement (CE) n°.1049/2001 – leur jurisprudence allant dans le sens d'un accès « le plus large possible » du public aux documents communautaires. Dans son arrêt du 30 avril 1996 (*Pays-Bas/Conseil*, affaire C-58/94), la Cour affirme le devoir des institutions d'adopter une réglementation en matière d'accès. Pourtant, quinze années après cet arrêt, malgré l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui prévoit l'extension des règles d'accès aux documents à l'ensemble des institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne, la Cour reste la seule institution à ne pas avoir établi les modalités d'accès à ses propres documents administratifs.

Le Parlement européen, pourtant l'un des champions de la transparence, n'adopte une réglementation sur l'accès à ses documents qu'en mai 1997, alors que les discussions concernant le futur Traité d'Amsterdam sont très avancées. Pressé par le Médiateur de faire adopter des règles pour l'accès du public aux documents de son institution, le président du Parlement n'hésite pas à déclarer : « Parliament has never a need to issue general rules concerning public access to documents ». En fait, le Parlement instrumentalise la transparence pour servir son objectif de redistribution des pouvoirs entre les trois sommets du triangle institutionnel – notamment en matière de codécision, « revendication essentielle du Parlement » (Enrique Barón Crespo). D'ailleurs, les difficultés récemment rencontrées lors de la révision du règlement (CE) n° 1049/2001 résident plus dans l'éternel antagonisme qui oppose le Parlement et le Conseil que dans des questions de fond.

La Suède opte également pour une position ambiguë. L'adoption d'une législation spécifique sur le droit d'accès aux documents doit beaucoup à l'élargissement de 1995, qui voit l'adhésion de la Suède et de la Finlande et modifie profondément les équilibres au sein du Conseil. Cependant, la Suède, lors de sa présidence de l'Union, au premier semestre 2001, décide que les négociations concernant la transparence seront... secrètes. De plus, elle souhaite que le champ d'application du nouveau règlement sur l'accès aux documents ne concerne que les institutions européennes

et non pas l'ensemble des États membres – et ce, de façon à protéger sa tradition nationale en ce domaine.

En somme, la transparence et le droit d'accès aux documents communautaires se construisent sur la convergence d'intérêts institutionnels, nationaux et professionnels, voire personnels. Ainsi, le Parlement européen, le Médiateur et même – dans une certaine mesure – la Cour de Justice instrumentalisent la transparence : l'ouverture constitue davantage un outil pour asseoir ou consolider leur légitimité au sein de l'architecture communautaire qu'une règle que l'on applique à soi-même. Des États membres comme les Pays-Bas, le Danemark, et surtout la Suède et la Finlande, défendent la transparence, mais également leur législation particulièrement libérale en matière d'accès aux documents. Activistes, journalistes et juristes militent en faveur d'un meilleur accès aux documents communautaires, par principe ou pour mener à bien leurs activités d'investigation. Tous ces intervenants forment *de facto* une puissante alliance pro-ouverture qui sait mobiliser les médias et s'appuyer sur les nouvelles technologies de l'information.

—

*Quel bilan peut-on tirer de l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 ?* — Ce règlement a pour objectif avoué de « permettre aux citoyens de participer plus étroitement au processus décisionnel »<sup>1543</sup>. Cet instrument constitue certainement l'effort le plus concret accompli par l'Union européenne en matière de transparence – quoique cet effort se limite expressément aux trois principales institutions (Conseil, Commission et Parlement européen). En outre, contrairement au Code de conduite de 1993, qui est le résultat d'une coordination volontaire entre les institutions concernées, le règlement (CE) n° 1049/2001 est le produit d'un processus législatif : le droit d'accès aux documents communautaires intègre ainsi l'ordre juridique européen. Comparé au Code de conduite, le règlement dispose d'un champ d'application plus restreint *rationae personae* (l'article 255 du Traité CE ne concerne que les citoyens et résidents de l'Union européenne) et plus étendu *rationae materiae* (suppression de la « règle de l'auteur »).

Ce règlement comporte cependant plusieurs limites :

- Fruit de la confrontation d'approches nationales difficilement conciliables, le règlement (CE) n° 1049/2001 ne modifie en rien les législations en vigueur dans les différents États membres. Cette coexistence est susceptible de générer des tensions. En effet, un État membre peut exiger d'une institution qu'elle ne communique pas un document produit par lui-même sans son accord préalable. Tôt ou tard se reposera la question d'adopter une directive – ou tout autre instrument législatif communautaire – garantissant une

---

<sup>1543</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. « Livre vert : L'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne – Aperçu de la situation ». [COM(2007) 185 final – non publié au *Journal officiel*], Bruxelles, 18/04/2007, p. 12.

harmonisation minimale des dispositions nationales en matière d'accès aux documents. En matière de droit d'accès aux documents, une phrase de Jean Monnet reste d'actualité : « La coopération entre les nations, si importante soit-elle, ne résout rien. Ce qu'il faut chercher c'est une fusion des intérêts [...] et non pas simplement le maintien de l'équilibre de ces intérêts »<sup>1544</sup>.

- Si le règlement (CE) n° 1049/2001 comporte l'obligation pour les institutions concernées de créer des registres, le Médiateur européen déplore l'insuffisance du registre tenu par la Commission – qu'il considère comme un cas manifeste de mauvaise administration<sup>1545</sup>.
- Les exceptions au droit d'accès sont souvent formulées de façon générale (comme pour « la protection des activités d'inspection, d'enquête et d'audit ») et parfois ne sont pas véritablement justifiées (notamment dans le cas particulier des avis juridiques).
- La « règle de l'auteur » a été supprimée. Pourtant le régime communautaire d'accès aux documents est probablement le seul au monde à prévoir que « dans le cas de documents de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception prévue au paragraphe 1 ou 2 est d'application » (article 4, paragraphe 4).
- L'exercice de mise en balance de l'intérêt à ne pas communiquer un document et de celui de le divulguer au public est rendu difficile par l'imprécision de « l'intérêt public supérieur » en tant que concept juridique – concept qui a même laissé perplexes le Médiateur et la Cour de justice.
- L'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, permet aux institutions de protéger les délibérations internes préalables à la prise de décision : il s'agit ici d'empêcher toute « atteinte grave » au processus décisionnel communautaire. L'exigence de telles atteintes semble excessive, et la démonstration de leur existence est un « exercice trop abstrait », selon la Commission. Celle-ci conclut que cette exception, la plus souvent invoquée par les institutions, est susceptible d'empêcher la participation de ceux qui le souhaitent au processus législatif communautaire – ce qui contrevient à l'objectif du règlement (CE) n° 1049/2001<sup>1546</sup>.

---

<sup>1544</sup> MONNET Jean. *Mémoires*. Paris : Fayard, 1976, p. 371.

<sup>1545</sup> EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 3208/2006/GG against the European Commission. Strasbourg, 18/12/2008. Le texte intégral de la décision du Médiateur peut être consulté via le lien suivant :

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/3728/html.bookmark> (consulté le 30/10/2010).

<sup>1546</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 23-24. Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0045:FIN:FR:PDF> (consulté le 30/10/2010).

- Les documents sensibles ne sont inscrits au registre ou délivrés que moyennant l'accord de l'autorité d'origine. D'ailleurs, la notion de « document sensible » du règlement (CE) n°.1049/2001 ne coïncide pas exactement avec le système de classification prévu par les règles de sécurité du Conseil et de la Commission. De plus, la différence entre documents sensibles et documents classifiés est une source potentielle de confusion, la logique même d'un système de classification impliquant que tous les documents classifiés soient soumis aux mêmes règles.

Finalement, l'aspect le plus positif du nouveau règlement est certainement son adoption même : elle permet l'application effective de l'article 255 TCE et du droit d'accès. Ce compromis dote ainsi l'Union d'une réglementation générale sur l'accès aux documents communautaires et comble un vide juridique dénoncé depuis longtemps par la Cour de justice. L'insertion du droit d'accès aux documents des institutions dans l'ordre juridique européen constitue l'aboutissement d'une période de gestation longue et passionnelle.

La nature fondamentale du droit d'accès aux documents est consacrée par son inscription à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Tromsø, 18/06/2009) confirme que l'évolution sur le plan communautaire a également eu des retombées sur le plan international.

Cependant, ce couronnement marque aussi la fin du débat autour du droit d'accès aux documents, débat qui suscite pourtant jusqu'alors un certain intérêt des médias et de la société civile. La question de l'articulation du règlement n° 1049/2001 avec d'autres dispositions, comme la Convention d'Århus et le règlement n° 45/2001, est alors examinée dans un climat dépassionné – pourtant l'application de ce dernier règlement constitue une sérieuse entrave au droit d'accès, puisqu'il implique la destruction de nombreuses données et l'examen de grands volumes de documents préalablement à toute communication.

Les partisans de la transparence abandonnent la mise en œuvre du règlement n° 1049/2001, et donc du droit d'accès aux documents, aux institutions. Or, ces dernières ne mobilisent pas les ressources financières et humaines permettant un véritable accès aux documents : en somme, l'accessibilité des documents communautaires est garantie d'un point de vue strictement juridique, mais elle ne l'est pas en termes pratiques et intellectuels. Ainsi, si le règlement n°.1049/2001 « a fonctionné de manière satisfaisante » selon la Commission, il a été essentiellement utilisé par des professionnels de l'Europe (lobbies, avocats, ONG, universitaires) gravitant autour des institutions communautaires.

---

*Finalement, le citoyen se sera peu servi de son droit d'accès.*



Évidemment, notre thèse n'a ni les objectifs ni même les moyens de mesurer l'impact que l'application du droit d'accès aux documents pourrait avoir quant à la légitimité du projet de l'intégration européenne aux yeux de ses citoyens. Néanmoins, nous ne pouvons que constater l'utilisation en effet minimale de ce droit par ceux qui sont censés être ses principaux bénéficiaires. *Au vu des données statistiques, l'objectif initial n'a donc pas été atteint : l'application effective du droit d'accès est telle, du point de vue tant quantitative que qualitative, que ce droit ne pourrait pas participer au rapprochement du citoyen et des instances communautaires, ni à la légitimation de ces dernières aux yeux du premier.*

D'ailleurs, il est vrai que le lien entre droit d'accès direct aux documents et légitimité démocratique, élément d'une vision politique de démocratie participative qui semble avoir prévalu pour un moment au sein de la Commission, n'est pas une évidence. D'ailleurs, ceci se heurte aux prérogatives du système actuel : le Parlement n'a-t-il pas longtemps réclamé l'accès aux documents du Conseil que pour lui seul ? En outre, il y a une certaine ambiguïté à prétendre favoriser la participation du citoyen à des processus décisionnels sur lesquels il ne dispose que d'un simple droit de regard.

En ce qui concerne le rapprochement des concepts de « droit d'accès » et de « légitimité institutionnelle », une comparaison des effets du règlement n° 1049/2001 avec ceux d'autres systèmes d'accès occidentaux permet de relativiser les résultats du nouveau règlement. En somme, aux États-Unis, en France ainsi que dans les institutions européennes, les systèmes d'accès aux documents ne sont pas utilisés par le citoyen comme des instruments de contrôle et de participation aux processus décisionnels politico-administratifs. Le règlement n° 1049/2001 est effet limité (1) par la difficulté inhérente à toute recherche documentaire et (2) par la complexité intrinsèque du système communautaire et par l'absence d'espace public européen. *Le nouveau règlement est donc difficilement à même de renforcer, à lui seul, la confiance du public envers les institutions européennes.*

La crise d'identité et le déficit de légitimité des institutions européennes constituent des questions politiques complexes qui nécessitent des solutions plus élaborées, dont l'analyse dépasse les limites de la présente thèse.



# BIBLIOGRAPHIE

Les **sources primaires** sont classées par provenance (Communautés européennes et Union européenne, organisations internationales, États). Il convient de signaler que les sources primaires d'origine communautaire ont été ordonnées, pour la commodité du lecteur, d'abord par types de documents, puis par ordre chronologique.

Les **sources secondaires** sont rangées par types de documents (monographies, chapitres et contributions, articles scientifiques, articles de presse, *papers* et inédits, discours et interviews, thèses et mémoires). Les documents sont eux-mêmes classés par ordre alphabétique d'auteur au sein de chacune de ces catégories.

\* Disponible sur le site : [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

\*\* Disponible sur le site : [www.ena.lu](http://www.ena.lu).

## 1. SOURCES PRIMAIRES

### 1.1. COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET UNION EUROPÉENNE

#### 1.1.1. TRAITÉS

Traité instituant la Communauté économique européenne [Traité de Rome]. 1957.\*

Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les communautés européennes et du Traité instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes signé à Luxembourg le 22 avril 1970. *Journal officiel*, n° L 2, 02/01/1971.

Traité portant modification de certaines dispositions financières [Traité de Bruxelles, 22/07/1975]. *Journal officiel*, n° L 359, 31/12/1977.\*

Acte unique européen. *Journal officiel*, n° L 169, 29/06/1987.\*

Traité sur l'Union européenne [Traité de Maastricht]. *Journal officiel*, n° C 191, 29/07/1992.

Actes relatifs à l'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne. *Journal officiel*, n° C 241, 29/08/1994.\*

CONFÉRENCE DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES. Projet de Traité d'Amsterdam. Réf. CONF/4001/97 CAB, Bruxelles, 19/06/1997.

Traité d'Amsterdam. *Journal officiel*, n° C 340 du 10/11/1997.\*

Traité instituant la Communauté européenne [version consolidée]. *Journal officiel*, n° C/325, 24/12/2002.\*

Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne. *Journal officiel (JOUE)*, n° C 306, 17/12/2007.\*

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. *Journal officiel*, n° C 306, 17/12/2007.\*

Traité sur l'Union européenne et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [versions consolidées]. *Journal officiel*, n° C 115, 09/05/2008.\*

## 1.1.2. ACTES CONTRAIGNANTS

### 1.1.2.1. Règlements et propositions de règlements

CEEA, CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Règlement n° 3 portant application de l'article 24 du Traité instituant la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique. *Journal officiel*, n° 17, 06/10/1958, pp. 406-416.

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1<sup>er</sup> février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel*, n° L 043, 15/02/1983.

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA, COM(92)56 final. *Journal officiel*, n° C 72, 21/03/1992, p. 15.\*

COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2000) 30. *Journal officiel*, n° C 177E, 27/06/2000, pp. 70-73.\*

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et à la libre circulation de ces données, *Journal officiel*, n° L 8, 12/01/2001, pp. 1-22.

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel*, n° L 145, 31/05/2001, pp. 43-48.\*

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du Conseil du 22 septembre 2003 modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. *Journal officiel*, n° L 243, 27/09/2003, pp. 1-4.

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 06 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Århus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. *Journal officiel*, n° L 264, 25/09/2006, pp. 13-19.\*

COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2008)229 final. 30/04/2008. Disponible sur le site : [ec.europa.eu/transparency](http://ec.europa.eu/transparency).

### 1.1.2.2. Directives

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle. *Journal officiel*, n° L 298, 17/10/1989 pp. 23-30.

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. *Journal officiel*, n° L 158, 23/06/1990.\*

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. *Journal officiel*, n° L 281, 23/11/1995, pp. 31-50, art. 25.\*

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. Directive 96/82/CE du Conseil du 09/12/1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. *Journal officiel*, n° L 010, 14/01/1997, pp. 13-33. [Entrée en vigueur en février 1999].\*

COMMISSION EUROPÉENNE. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale. COM(2000) 402 final, 2000/0169 (COD), 29/06/2000. *Journal officiel*, n° C 337E, 28/11/2000, pp. 156-162.

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Directive 2001/142/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. *Journal officiel*, n° L 197/30, 21/07/2001.\*

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CE. *Journal officiel*, n° L 41, 14/02/2003.\*

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CE et 96/61/CE du Conseil. *Journal officiel*, n° L 156, 25/06/2003.\*

### 1.1.2.3. Décisions

COMMISSION EUROPÉENNE. Décision n° 359/83/CECA de la Commission du 8 février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. *Journal officiel*, n° L 43, 15/02/1983.

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision portant refus de la décharge à la commission des Communautés européennes pour l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1982, conformément aux dispositions inscrites à l'article 5 de l'annexe IV du règlement. *Journal officiel*, n° C 337, 17/12/1984.

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. 87/373/CEE : décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. *Journal officiel*, n° L 197, 18/07/1987, pp. 33-35.

PARLEMENT EUROPÉEN. 90/354/Euratom, CECA, CEE : décision du Parlement Européen du 3 avril 1990 donnant décharge à la Commission pour l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1988 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice, V - Cour des comptes. *Journal officiel*, n° L 174, 07/07/1990.\*

PARLEMENT EUROPÉEN. 91/289/CECA, CEE, Euratom : décision du parlement européen du 16 avril 1991 donnant décharge à la Commission pour l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1989 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice et V - Cour des comptes. *Journal officiel*, n° L 146, 11/06/1991.\*

PARLEMENT EUROPÉEN. 93/65/Euratom, CECA, CEE : décision du Parlement européen, du 18 novembre 1992, donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1990 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice et V - Cour des comptes. *Journal officiel*, n° L 19, 28/01/1993.\*

PARLEMENT EUROPÉEN. 93/366/CECA, CEE, Euratom : décision du Parlement européen du 21 avril 1993 donnant décharge à la Commission sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1991 en ce qui concerne les sections I - Parlement, II - Conseil, III - Commission, IV - Cour de justice et V - Cour des comptes. *Journal officiel*, n° L 155, 26/06/1993.\*

CONSEIL. 93/662/CE : décision du Conseil du 6 décembre 1993 portant adoption de son règlement intérieur. *Journal officiel*, L 304, 10/12/1993, pp. 1-8.\*

CONSEIL. 93/731/CE : décision du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil. *Journal officiel*, n° L 340, 31/12/1993, pp. 43-44.\*

COMMISSION EUROPÉENNE. 94/90/CECA, CE, Euratom : décision de la Commission, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission. *Journal officiel*, n° L 46, 18/02/1994, pp. 58-61.

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision 94/262 portant statut et conditions d'exercice des fonctions du médiateur, 9 mars 1994. *Journal officiel*, n° L 113, 10/05/1994, p. 15 et suivantes.

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du parlement européen du 12 juillet 1995. *Journal officiel*, n° L 225, 1995, p. 17. Disponible sur le site : [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

CONSEIL. SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Décision du Secrétaire général du Conseil du 27 février 1996 relative aux redevances dans le cadre d'accès du public aux documents du Conseil. *Journal officiel*, n° C 74, 14/03/1996, p. 3.\*

COMMISSION EUROPÉENNE. 96/567/CE, CECA, Euratom : décision de la Commission du 19 septembre 1996 modifiant la décision 94/90/CECA, CEE, Euratom relative à l'accès du public aux documents de la Commission. *Journal officiel*, n° L 247, 28/09/1996, p. 45.\*

CONSEIL. 96/705/CE, CECA, Euratom : décision du Conseil du 6 décembre 1996 modifiant la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil. *Journal officiel*, n° L 325, 14/12/1996, p. 19.\*

PARLEMENT EUROPÉEN. 97/632/CE, CECA, Euratom : décision du Parlement européen du 10 juillet 1997 relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen. *Journal officiel*, n° L 263, 25/09/1997.\*

CONSEIL. 98/319/CE : décision du Conseil du 27 avril 1998 relative aux modalités selon lesquelles les fonctionnaires et agents du Secrétariat général du Conseil peuvent être autorisés à avoir accès à des informations classifiées détenues par le Conseil. *Journal officiel*, n° L 140, 12/05/1998, pp. 12-13.

COMMISSION EUROPÉENNE. 1999/218/CE : décision de la Commission du 25 février 1999 relative aux modalités selon lesquelles les fonctionnaires et agents de la Commission européenne peuvent être autorisés à avoir accès à des informations classifiées détenues par la Commission [notifiée sous le numéro C(1999) 423]. *Journal officiel*, n° L 80, 25/03/1999, pp. 22-24.

CONSEIL. Décision du Conseil 99/468/EC, *Journal officiel*, n° L 269/45.

CONSEIL. 1999/468/CE : décision du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. *Journal officiel*, n° L 184, 17/07/1999, pp. 23-26.

CONSEIL. 2000/23/CE : décision du Conseil, du 6 décembre 1999, concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil. *Journal officiel*, n° L 9, 13/01/2000, pp. 22-23.

CONSEIL. 2000/527/CE : décision du Conseil du 14 août 2000 portant modification de la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil et de la décision 2000/23/CE concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil. *Journal officiel*, n° L 212, 23/08/2000, pp. 9-10.\*

COMMISSION EUROPÉENNE. 2000/633/CE, CECA, Euratom : décision de la Commission du 17 octobre 2000 modifiant son règlement intérieur. *Journal officiel*, n° L 267, 20/10/2000, pp. 63-66.\*

CONSEIL. 2001/264/CE : décision du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil. *Journal officiel*, n° L 101, 11/04/2001, pp. 1-66.\*

CONSEIL. 2001/320/CE : décision du Conseil du 9 avril 2001 sur la communication au public de certaines catégories de documents du Conseil. *Journal officiel*, n° L 111, 20/04/2001, pp. 29-30.

CONSEIL. Décision du Secrétaire général du Conseil/Haut-Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 25 juin 2001 établissant un code de bonne conduite administrative pour le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et de son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public. *Journal officiel*, n° C 189, 05/07/2001, pp. 1-4.\*

COMMISSION EUROPÉENNE. 2001/844/CE, CECA, Euratom : décision de la Commission du 29 novembre 2001 modifiant son règlement intérieur [notifiée sous le numéro C(2001) 3031]. *Journal officiel*, n° L 317, 03/12/2001, p. 1-55.\*

COMMISSION EUROPÉENNE. 2001/937/CE, CECA, Euratom : décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur [notifiée sous le numéro C(2001) 3714] (annexe II du règlement intérieur). *Journal officiel*, n° L 345, 29/12/2001.

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Parlement européen sur l'incorporation, dans le règlement du Parlement européen, de la liste des documents directement accessibles par l'intermédiaire du registre des documents parlementaires (2002/2055(REG)). 14/05/2002. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES. Décision du Parlement européen portant adaptation de son règlement aux dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (2001/2135(REG)). *Journal officiel*, n° C 140E, 13/06/2002.\*

CONSEIL. 2002/682/CE, Euratom : décision du Conseil du 22 juillet 2002 portant adoption de son règlement intérieur. *Journal officiel*, n° L 230, 28/08/2002, pp. 7-26.\*

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Parlement européen du 23 octobre 2002 relative à la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. *Journal officiel*, n° C 298, 30/11/2002, pp. 4-5.\*

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Parlement européen sur l'approbation de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen aux documents sensibles du Conseil sur la sécurité et la défense (2002/2130(ACI)). 23/10/2002. *Journal officiel*, n° C 300E, 11/12/2003, pp. 297-300.

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Parlement européen concernant la modification de l'article 3 du règlement et l'insertion d'une annexe. 23/10/2002. *Journal officiel*, n° C 300E, 11/12/2003, pp. 301-303.

COMMISSION EUROPÉENNE. Décision de la Commission du 1<sup>er</sup> février 2005 modifiant la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom (2005/78/CE, Euratom). *Journal officiel*, n° L 29, 02/02/2005, pp. 39-41.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. Décision 2005/370/CE du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. *Journal officiel*, n° L 124, 17/05/2005.\*

### 1.1.3. ACTES NON CONTRAIGNANTS

#### 1.1.3.1. Parlement européen : résolutions et propositions de résolutions

PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution sur l'Union européenne. *Journal officiel*, n° C 179, 06/08/1975.

—. Résolution sur les relations entre le Parlement européenne et la commission de la Communauté dans la perspective de son renouvellement. 17/04/1980. Réf. PE62214/DEF, *Journal officiel*, n° C 117, 12/05/1980.

- Résolution sur le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires. *Journal officiel*, n° C 101, 04/05/1981.
- Résolution sur l'Institut universitaire européen. *Journal officiel*, n° C 144, 15/06/1981.
- Résolution portant avis du Parlement européen sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté. *Journal officiel*, n° C 327, 14/12/1981.
- Proposition de résolution présentée par Mme Phlix au nom du groupe du parti populaire européen (groupe démocrate-chrétien) conformément à l'article 47 du Règlement sur la publicité des activités des Communautés européennes. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-1068/82).
- Avis conforme n° 6/83 sur le projet de décision générale (CECA) de la commission concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Réf. PE 74.385/DEF, *Journal officiel*, n° C 040, 11/02/1983.\*
- COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Résolution sur le respect des principes de bonne gestion financière à l'occasion de la vente de beurre de Noël à prix réduit. Rapporteur : Aigner. *Journal officiel*, n° C 277, 17/10/1983.
- Proposition de résolution présentée par MM. Donnez et Sable au nom du groupe libéral et démocratique conformément à l'article 47 du Règlement sur l'obligation de la publicité et de l'information en matière de fonds communautaires alloués aux États membres. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-0432/83).
- Proposition de résolution déposée par M. Klaus Hänsch au nom du groupe socialiste conformément à l'article 47 du Règlement sur une meilleure politique de l'information de la Communauté. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-1103/83).
- Proposition de résolution déposée par les députés Beumer, Penders et Jonker conformément à l'article 47 du Règlement sur la publicité de la gestion communautaire. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-0589/83).
- Proposition de résolution déposée par M. Collins au nom de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs conformément à l'article 47 du Règlement sur l'accès à l'information. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-0714/83).
- Proposition de résolution déposée par Mme Bodil Boserup conformément à l'article 47 du Règlement sur la publicité de la gestion communautaire. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP PR B1-1116/83).
- Résolution conformément aux dispositions de l'article 85 du règlement financier informant la commission des motifs pour lesquels l'octroi de la décharge pour l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1982 a du être différé. *Journal officiel*, n° C 127, 14/05/1984.
- Résolution sur la publicité de la gestion communautaire. *Journal officiel*, n° C 172 du 02/07/1984.
- Proposition de résolution déposée par M. Collins et Mme Weber conformément à l'article 47 du Règlement sur le droit à l'information, B2-198/85. Réf. PE 97.673, 22/04/1985. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE2 AP PR B2-0198/85).
- COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision donnant décharge sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1983, 16/04/1985, *Journal officiel*, n° C 122, 20/05/1985.
- Proposition de résolution présentée par M. Roelants du Vivier conformément à l'article 47 du Règlement sur l'accès public aux documents gouvernementaux ainsi qu'aux documents établis au sein des Communautés européennes, B2-348/85. Réf. PE 97.766, 22/05/1985. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE2 AP PR B2-0348/85).



- COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Résolution contenant les observations qui font partie intégrante de la décision portant octroi de la décharge sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1984, 18/04/1986, *Journal officiel*, n° C 120, 20/05/1986.
- Résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission. *Journal officiel*, n° C 297, 24/11/1986.
- COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapporteur : Baget-Bozzo. Résolution sur la politique d'information de la communauté européenne. *Journal officiel*, n° C 007, 12/01/1987.
- Proposition de résolution déposée par M. STAES conformément à l'article 47 du règlement sur la transparence administrative, B2-1641/86, 26/02/1987. Réf. PE 112.541. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP PR B2-1641/86 0010).
- COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS. Résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur le projet de résolution concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) présenté par la Commission des Communautés européennes au Conseil. Rapporteur : Simone Martin. *Journal officiel*, n° C 156, 15/06/1987.
- COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Résolution sur les mesures prises par la Commission pour donner suite aux observations figurant dans la résolution accompagnant la décision de décharge sur l'exécution du budget de l'exercice 1984, 29/10/1987. *Journal officiel*, n° C 318, 30/11/1987.
- Résolution sur la publicité de la gestion communautaire. *Journal officiel*, n° C 49, 22/01/1988.
- Résolution sur la Conférence intergouvernementale décidée au Conseil européen de Madrid. *Journal officiel*, n° C 323, 27/12/1989.
- « Résolution sur les initiatives législatives prioritaires en matière sociale à inscrire dans le programme de travail de la Commission pour 1990 », *Journal officiel*, n° C 068, 19/03/1990, p. 156.
- Résolution sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne, A3-166/90, *Journal officiel*, n° C 096, 17/04/1990.
- Proposition de résolution présentée conformément à l'article 63 du Règlement par M. Staes sur la transparence de l'administration, B3-1344/90, 10/07/1990. Réf. PE142.803. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP PR B3-1344/90 0010).
- Résolution sur la Conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne. *Journal officiel*, n° C 231, 17/09/1990.
- Résolution sur le principe de subsidiarité. *Journal officiel*, n° C 231, 17/09/1990.
- Résolution sur l'obligation pour le Conseil d'attendre l'avis du Parlement. 21/11/1990. *Journal officiel*, n° C 324, 24/12/1990.
- Résolution sur le principe de subsidiarité. *Journal officiel*, n° C 324, 24/12/1990.
- COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Résolution sur la nature des actes communautaires. Rapporteur : Jean-Louis Bourlanges. *Journal officiel*, n° C 129 du 20/05/1991, p. 136.
- COMMISSION DES PÉTITIONS. Résolution sur les délibérations de la commission des pétitions au cours de l'année parlementaire 1990-1991. Rapporteur : Viviane Reding. *Journal officiel*, n° C 183, 15/07/1991, p. 449.

- Résolution sur le Conseil européen de Lisbonne (8 juillet 1992). *Journal officiel*, n° C 241, 21/09/1992.
- Résolution sur l'état de l'Union européenne et de la ratification du Traité de Maastricht. *Journal officiel*, n° C 299, 16/11/1992.
- Résolution sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité. *Journal officiel*, n° C 337, 21/12/1992.
- Résolution sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA. *Journal officiel*, n° C 176, 28/06/1993, pp. 60-61.
- Résolution sur les accords interinstitutionnels. *Journal officiel*, n° C 268, 04/10/1993.
- Résolution sur le rapport de la Commission sur les mesures prises pour donner suite aux observations figurant dans la résolution accompagnant la décision de décharge sur l'exécution du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1990. *Journal officiel*, n° C 315, 22/11/1993.
- COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Résolution sur la démocratie et la transparence et la subsidiarité et l'accord interinstitutionnel sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité ; le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur ; les modalités pour le déroulement des travaux du Comité de conciliation prévu à l'article 189 B. (Rapporteur sur la déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie et la transparence et l'accord interinstitutionnel sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité : José Maria Gil-Roblès Gil-Delgado). *Journal officiel*, n° C 329, 06/12/1993, pp. 132-142.
- Résolution sur la transparence dans la Communauté. *Journal officiel*, n° C 128, 09/05/1994, p. 475.
- COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Résolution sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 : mise en œuvre et développement de l'Union. Rapporteurs : Jean-Louis Bourlanges et David Martin. *Journal officiel*, n° C 151, 19/06/1995. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Rapport sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 : mise en œuvre et développement de l'Union. Rapporteurs : Jean-Louis Bourlanges et David Martin. Partie I A, proposition de résolution. Réf. A4-0102/95/PARTIE IA, PE 212. 450/défPartielA, 04/05/1995. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP RP/INST.1994 A4-0102/95 0010).
- Résolution sur le programme de travail annuel de la Commission. *Journal officiel*, n° C 89, 10/04/1995.\*
- COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Résolution portant (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du groupe de réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale. Rapporteurs : Raymonde Dury et Hanja Maij-Weggen. Réf. A4-0068/1996. *Journal officiel*, n° C 096, 01/04/1996.\*
- Proposition de résolution déposée à la suite du rapport du Conseil et de la déclaration de la Commission conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement par les députés Martens, Oomen-Ruijten, Gil-Robles Gil-Delgado, Brok, Pronk, Bourlanges, d'Andrea, Méndez de Vigo et Oostlander, au nom du groupe PPE sur les résultats de la réunion du Conseil européen de Turin les 29 et 30 mars 1996, 11/04/1996, Réf. PE 199041. *Journal officiel*, n° C 141, 13/05/1996. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP PR B4-0479/96 0001).
- Résolution sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1997 - Section III – Commission. *Journal officiel*, n° C 347, 18/11/1996.

— Résolution sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union européenne. *Journal officiel*, n° C 020, 20/01/1997.\*

— Résolution du 16 juillet 1998 sur le Rapport spécial du médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (C4-0157/98). *Journal officiel*, n° C 292, 21/09/1998, p. 170.

— Résolution du Parlement européen sur les « lettori », B5-0824/2000. *Journal officiel*, n° C 197, 12/07/2001, pp. 449-450 (considérant K) : « c'est tout spécialement la vocation de l'Union européenne à être une "Europe des citoyens" ». Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

— Proposition de résolution déposée à la suite des déclarations du Conseil et de la Commission conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement par Hanja Maij-Weggen et Charlotte Cederschiöld, au nom du groupe PPE-DE, Michael Cashman, au nom du groupe PSE Lousewies van der Laan, Graham R. Watson, Astrid Thors et Baroness Sarah Ludford, au nom du groupe ELDR, Heidi Anneli Hautala, au nom du groupe Verts/ALE, Roberta Angelilli, au nom du groupe UEN sur l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. PE 314.910, B5 0131/2002, 11/03/2002.

— Résolution du Parlement européen sur l'application du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel*, n° C 47E, 27/02/2003, pp. 483-485.

— Résolution du Parlement européen sur le rapport spécial du médiateur européen faisant suite au projet de recommandation adressé au Conseil de l'Union européenne dans la plainte 2395/2003/GG concernant la publicité des réunions du Conseil lorsqu'il agit en qualité de législateur (2005/2243(INI)). *Journal officiel*, n° C 293<sup>E</sup>, 02/12/2006, pp. 146-151.

— P6\_TA(2006)0122. Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur l'accès aux documents des institutions (2004/2125(INI)). *Journal officiel*, n° C 293E, 02/12/2006, pp. 151-155.

### **1.1.3.2. Parlement européen : documents de travail, procès-verbaux de réunions, rapports parlementaires**

PARLEMENT EUROPÉEN. COMMISSION DE L'AGRICULTURE, COMMISSION DES BUDGETS (Groupe de travail mixte). Procès-verbal : réunion du groupe de travail mixte du 23 novembre 1978, Bruxelles, réf. PE56470, 14/12/1978. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE0 AP PV/BUDG.1973 GTTB-19781123 0010).

— COMMISSION DE L'AGRICULTURE, COMMISSION DES BUDGETS (Groupe de travail mixte). Document de travail sur la procédure de concertation et l'accroissement des pouvoirs de contrôle du Parlement sur le budget agricole. Réf. PE55775, 09/11/1978. Rapporteur : W.M. Hughes. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE0 AP PV/BUDG.1973 GTTB-19781123 0020).

— Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-237/81) concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté. Rapporteur : M. O. Schwencke. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE1 AP RP/JEUN.1979 A1-0542/81 0010).

— Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur l'Institut universitaire européen. Rapporteur : M. O. Schwencke. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE1 AP RP/JEUN.1979 A1-0148/81 0010).

— Projet de Traité instituant l'Union européenne. *Bulletin des Communautés européennes*, février 1984, n° 2, pp. 8-26. Disponible à l'adresse : [www.spinellisfootsteps.info/traite/3.html](http://www.spinellisfootsteps.info/traite/3.html).\*\*

- . Lettre du 1<sup>er</sup> février 1984 (PE 89.102/BUR) annexé au Parlement européen, Bureau, Procès-verbal de la réunion du 15/02/1984, Réf. PE 89.034/BUR. Document CARDOC (cote : CARCOC\_PE1 OD PV/BURE BURE-19840215).
- . COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapport parlementaire A1-0223/84. Rapporteur : Marck, Pol M.E.E. Réf. PE 89568/DEF, 26/04/1984. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE1 AP RP/JEUN.1979 A1-0223/84).
- . Document B2-736/85, 16/07/1985.
- . COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapporteur : Pol Marck. Document de travail sur la publicité de la gestion communautaire, réf. PE107.541, 25/08/1986.
- . COMMISSION DE LA JEUNESSE, DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE L'INFORMATION ET DES SPORTS. Rapporteur : Marck, Pol M.E.E. Rapport parlementaire A2-208/87 sur la publicité de la gestion communautaire, 10/11/1987, réf. 107541/DEF, p. 7. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE2 AP RP/JEUN.1984 A2-0208/87).
- . COMMISSION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE. Rapport final sur le renforcement des compétences du Parlement européen en matière de contrôle budgétaire, dans le cadre de la stratégie du Parlement pour l'Union européenne. Réf. A3-0253/91, PE151465/déf., 27/09/1991. Rapporteur : Anne-Marie M. C. Goedmakers. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE3 AP RP/CONT.1989 A3-0253/91).
- . COMMISSION DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. Avis à l'intention de la commission juridique et des droits des citoyens sur la proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement (CEE) relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou inchangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA (COM (92) 56 final -C3-0112/92). Rapporteur : G. Jarembowski. Réf. PE 202.537/déf., 02/12/1992, p. 8. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE3 AP RP/JURI.1989 A3-X010/93 0040).
- . BUREAU ÉLARGI. Réunion du 28/10/1993, Strasbourg : déclaration de la délégation du Parlement européen concernant la démocratie, la transparence et la subsidiarité. Réf. PE 175.899/BUR, 25/10/1993. Document CARDOC (cote : PE3 OD PV/BURE BUEL-19931028 0013).
- . COMMISSION JURIDIQUE ET DES DROITS DES CITOYENS. Document de travail sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA (COM(92) 56 final). Rapporteur : A. Falconer. Réf. PE 204.237, 10/03/1993, p. 5. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE3 AP PR B3-0666/93 0010).
- . COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS. Avis à l'intention de la commission juridique et des droits des citoyens sur la proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement (CEE) relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou inchangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA (COM (92) 56 final -C3-0112/92). Rapporteur : Ken Collins. Réf. PE 203.438/déf., 05/04/1993. Document CARDOC (cote : PE3 AP RP/JURI.1989 A3-X010/93 0020).
- . COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Rapport sur la transparence dans la Communauté. Rapporteur : M. Duverger. Réf. A3-0153/94, PE 207.463/déf., 21/03/1994.
- . TSATSOS Dimitris, DONNELLY Brendan Patrick et SAINT-PIERRE Dominique. Transparence et la démocratie : document à l'attention de la délégation du Parlement européen à la conférence interinstitutionnelle. Bruxelles, 22/11/1994. Réf. PE 210.692/A+B/rév. Document CARDOC (cote : CARDOC\_SG 04EV C0340/REL-CONF CONF-090-0010).
- . DURY Raymonde et MAIJ-WEGGEN Johanna. Note sur l'ouverture et la transparence. Réf. PE 214.399, 22/11/1994. Document CARDOC (cote : CARDOC\_SG 04EV C0340/REL-CONF CONF-090).

- . TASK-FORCE « CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE » (coordinateur : J. Javier Fernandez). Livre blanc sur la Conférence intergouvernementale de 1996 (Volume III : Fiches thématiques sur la Conférence intergouvernementale de 1996). Luxembourg : Parlement européen, Direction Générales des études, Division des affaires politiques et institutionnelles, 1996. (Série Politique : W-18.) \*
- . COMMISSION INSTITUTIONNELLE Rapport : (i) avis du Parlement européen sur la convocation de la Conférence intergouvernementale, (ii) évaluation des travaux du Groupe de Réflexion et précision des priorités politiques du Parlement européen en vue de la Conférence intergouvernementale. Rapporteurs : Raymonde Dury et Hanja Maij-Weggen. Réf. A4-0068/96, PE 216.237/partie A/déf., 05/03/1996. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- . PRÉSIDENT [Klaus HÄNSCH]. Lettre au Médiateur européen, J. Söderman, doc. 23618, 23/07/1996. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 C30 INST MEDI-1994-010 0200).
- . SECRÉTAIRE GÉNÉRAL [Enrico VINCI]. Note à l'attention de monsieur le Président, Luxembourg, 28/10/1996. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 A10 SEGE SEGE-1994-010 0050).
- . PRÉSIDENT [Klaus HÄNSCH]. Lettre au Médiateur européen, J. Söderman, réponse à la lettre n° 616/PUBAC/F/IJH, doc. 81, 06/01/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 C30 INST MEDI-1994-010 0200).
- . PRIESTLEY Julian. Note du Secrétaire général du Parlement européen à l'attention des membres de la Conférence des présidents. Réf. PE 258.576/BUR, Strasbourg, 07/04/1997.
- . JURISCONSULTE [Gregorio GARZÓN CLARIANA]. Accès du public aux documents du Parlement européen. Réf. PE 259.375/BUR/ANN.II, Luxembourg, 16/06/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 OD PV BURE BURE-19970710 0020).
- . SECRÉTAIRE GÉNÉRAL [Julian PRIESTLEY]. Note à l'attention des membres du Bureau. Réf. PE 259.375/BUR/ANN.II, 17/06/1997.
- . FONTANA Sandro [président de la commission des pétitions]. Note adressée au Président du Parlement européen, José-Maria Gil-Roblès. Ref. PE 259.391/BUR, Bruxelles, 23/06/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 OD PV/BURE BURE-19970625 055).
- . SECRÉTAIRE GÉNÉRAL [Julian PRIESTLEY]. Note à l'attention du Secrétaire général adjoint, des Directeurs généraux, du Jurisconsulte et des Secrétaires généraux de groupes politiques. 10/09/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P2 A10 SEGE SEGE-1997-110 0170).
- . COMMISSION INSTITUTIONNELLE. Rapport sur le traité d'Amsterdam (CONF 4007/97 - C4-0538/97). Rapporteurs: MM. Iñigo Méndez de Vigo et Dimitris Tsatsos. Réf. A4-0347/97, PE 223.314/déf., 05/11/1997.
- . COMMISSION DU RÈGLEMENT, DE LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS ET DES IMMUNITÉS. Accès du public aux documents : communication aux membres. Réf. REGL\CM\341\341898.fr, PE 225.286, 27/05/1998. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP PV REGL.1994 REGL-19980629 0100).
- . COMMISSION DES PÉTITIONS. Rapport sur le rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents. Rapporteur : Astrid Thors. Réf. A4-0265/1998, PE 226.263/DEF, 02/07/1998. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- . COMMISSION DES PÉTITIONS. Rapport sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'accès du public aux documents (C4-0157/98). Rapporteur : Astrid Thors. Réf. A4-0265/98, PE 226.263/déf, 02/07/1998, p. 26. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP RP/PETI.1994 A4-0265/98 0010). Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- . COMMISSION JURIDIQUE ET DES DROITS DES CITOYENS. *Avis à l'intention de la commission institutionnelle sur la transparence dans l'Union européenne (article A TUE), 13 octobre 1998.* Rapporteur pour avis : Evelyne GEBHARDT. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

- COMMISSION INSTITUTIONNELLE. *Rapport sur la transparence dans l'Union européenne*. Rapporteur : Maj-Lis LÖÖW. Réf. PE 228.441/DEF, 08/12/1998. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS. Procès-verbal de la réunion du 04/03/1999, Bruxelles. PE-4/CP/PV/99-09, réf. PE 278.259/BUR, p.19. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 OD PV CPRG CPRG-19970410 0010).
- COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS. Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne, 15/03/1999. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- Position du 6 mai 1999 sur la proposition de décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (COM(98)0380—C4-0501/98—98/0219(CNS)). *Journal officiel*, n° C 279, 01/10/1999.
- COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission COM(2000) 30/2 - C5-0057/2000 - 2000/0032(COD)). Réf. provisoire 2000/0032(COD) Rapporteur : Michael Cashman. Rev, PR\419445FR.doc, PE 285.961, 15/09/2000. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES. Rapport sur l'adaptation du règlement du Parlement européen au règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (2001/2135(REG)). Rapporteur : Hanja Maij-Weggen. Réf. A5-0349/2001, PE 304.272, 15/10/2001. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES. Rapport sur le Livre blanc de la Commission "gouvernance européenne" (COM(2001) 428, C5-0454/2001 - 2001/2181(COS)). Rapporteur : Sylvia-Yvonne Kaufmann. Réf. A5-0399/2001, RR\454789FR.doc, PE 304.289, 15/11/2001. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- BUREAU. Décision du Bureau relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen. *Journal officiel*, n° C 374, 29/12/2001, pp. 1-6.
- SECRÉTAIRE GÉNÉRAL. Décision du Secrétaire général sur les mesures d'exécution relatives à l'enregistrement des documents. Réf. PE 318.361/BUR/ANN 1, 31/05/2002.
- PRIESTLEY Julian. Note du Secrétaire général du Parlement européen au Bureau : examen de la mise en œuvre au Parlement, en 2002, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. PE 324.892/BUR, 23/01/2003.
- COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. Rapport sur l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (application du règlement 1049/2001/CE) (2003/2022(INI)). Rapporteur : Michael Cashman. Réf. A5-0298/2003, RR\506877FR, PE 326.134/rev., 11/09/2003, p. 13. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- DIRECTORATE-GENERAL INTERNAL POLICIES, POLICY UNIT C (LEHMANN Wilhelm ). Transparency and access to information : note requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs. Réf. IPOL/C/AFCO/NT/2005-9, PE 360.480, Bruxelles, mars 2004, pp. 28-29. Disponible à l'adresse : [www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/04/AFCO2005-009\\_EN.pdf](http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/04/AFCO2005-009_EN.pdf).
- « Évolution du taux de participation aux élections européennes », *EUROPARL - élections européennes 10-13 juin 2004*. [Bruxelles] : Parlement européen, 07/07/2004 (consulté le 25/07/2009). Disponible à l'adresse : [www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results1306/turnout\\_ep/turnout\\_table.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/fr/results1306/turnout_ep/turnout_table.html).

— COMMISSION DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES. Rapport sur la modification de l'article 173 du règlement du Parlement européen concernant le compte-rendu in extenso (2007/2137(REG)). Rapporteur : Richard Corbett. 05/10/2007, réf. PE 390.737v02-00.

— COMMISSION DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES. Rapport sur la modification de l'article 173 du règlement du Parlement européen concernant le compte-rendu in extenso (2007/2137(REG)). Rapporteur : Richard Corbett. 05/10/2007, réf. PE 390.737v02-00.

— COMMISSION DES LIBERTÉS ET DES DROITS DES CITOYENS, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES. Working document No. 2 on 2006 annual report on access to EU documents (art 17 of Regulation (EC) No 1049/2001 and art. 97 p. 7 of the EP rules). Rapporteur : Marco Cappato. Réf. PE400.322v01-00, 15/01/2008, p. 5. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

— Accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, P6\_TA(2009)0114, 11/03/09. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

### 1.1.3.3. Parlement européen : questions

Question écrite n° 0346/73 de M. Bro à la Commission européenne. Publicité des actes administratifs. Réponse (original). Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE0 AP QP/QE E-0346/73 0040).

Question écrite n° 0347/73 de M. Bro au Conseil des ministres. Publicité des actes administratifs. Réponse (original). Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE0 AP QP/QE E-0347/73 0040).

Question écrite n° 347/73 de M. Bro au Conseil des Communautés européennes. Publicité des actes administratifs. *Journal officiel*, n° C 114 du 27/12/1973.

Question écrite n° 346/73 de M. Bro à la Commission des Communautés européennes. Publicité des actes administratifs. *Journal officiel*, n° C 22 du 07/03/1974.

Question écrite n° 656/79 de M. Key à la Commission. Publicité et information. *Journal officiel*, n° C 301, 03/12/1979.

Question écrite n° 340/81 de M. Welsh à la Commission. Accès aux documents de la commission. (Dépôt : 21/04/1981 ; débat : 13/05/1981). *Journal officiel*, n° C 264, 15/10/1981, p. 12.

Question écrite n° 1786/81 de M. Welsh à la Commission. Accès aux documents de la Commission. *Journal officiel*, n° C 167, 05/07/1982.

Question de l'heure des questions (H-0227/84) de M. Marck à la Commission. Publicité de la gestion communautaire. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP QP/QH H-0227/84).

Question n° 13 de M. Marck (H-227/84) à la Commission. Publicité de la gestion communautaire. *Journal officiel*, n° C 315 du 26/11/1984, p. 20. *Débats du Parlement européen* (éd. française), n° 318, pp. 58-59.

Question n° 65 de M. Marck (H-0228/84) au Conseil. Publicité de la gestion communautaire. *Débats du Parlement européen* (éd. française), n° 318, p. 162. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP QP/QH H-0228/84).

Question n° H-228/84 put to the Council by Mr Mack for Question Time on 24 October 1984. *Outline reply*, SN2712/84, Brussels, 17/10/1984. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE2 AP QP/QH H-0228/84 0030).

Question écrite n° 2602/92 de Paul STAES à la Commission. Proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA ? *Journal officiel*, n° C 327, 03/12/1993, p. 12. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP QP/QE E-2602/92).

Question écrite n° 2603/92 de Paul Staes à la Commission. Mise en œuvre de la proposition de règlement présentée par la Commission concernant les mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et de la CEEA. *Journal officiel*, n° C 327, 03/12/1993, p. 13. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP QP/QE E-2603/92).

Question écrite n° 2613/92 de Bryan Cassidy à la Commission. Proposition de règlement du Conseil relatif aux mesures de sécurité applicables aux informations classifiées élaborées ou échangées dans le cadre des activités de la CEE et d'Euratom (COM(92) 56 final). *Journal officiel*, n° C 327, 03/12/1993, p. 13. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP QP/QE E-2613/92).

Question n° H-0415/94 de l'heure des questions de M. Bowe au Conseil. Code de conduite pour l'accès public à la documentation. *Journal officiel*. Annexe : Débats du Parlement européen, n° 451, 18/08/1994, p. 132. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP QP/QH H-0415/94).

Question écrite n° 399/95 de M. Bonde au Conseil. Mesures sur la transparence. *Journal officiel*, n° C 230, 04/09/1995, p. 4.

Réponse de Mario Monti à Heidi Hautala. *Règlement sur la transparence*. Question Orale (H-0006/98) pour l'heure des questions de la période de session de février 1998. *Débats du Parlement européen* (éd. française), n° 514, p. 93. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/qe/question225\\_98.htm](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/qe/question225_98.htm).

#### **1.1.3.4. Commission : communications**

COMMISSION EUROPÉENNE. *Le principe de subsidiarité : communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, SEC (92) 1990 final, 27/10/1992. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/920/>.

— Communication relative à la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 85 et 86 du Traité CEE. *Journal officiel*, n° C 039, 13/02/1993, pp. 6-11.

— L'accès du public aux documents des institutions : communication au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, COM/93/191final, Bruxelles, 05/05/1993, *Journal officiel*, n° C 156, 08/06/1993.

— La transparence dans la Communauté : communication au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social, COM/93/258 final, Bruxelles, 02/06/1993, *Journal officiel*, n° C 166, 17/06/1993.

— Communication 94/C 67/03 sur l'amélioration de l'accès aux documents. *Journal officiel*, n° C 67, 04/03/1994, p. 5.

— Communication sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne. Réf. COM(2001)354, 2001, p. 4.

— Communication de la Commission sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du Traité CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). *Journal officiel*, n° C 101, 27/04/2004, pp. 54-64.\*

#### **1.1.3.5. Commission : rapports et documents de travail**

COMMISSION EUROPÉENNE. Vers l'Europe des citoyens : rapport sur la mise en œuvre des points 10 et 11 du communiqué final du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974 relatifs à l'Union des passeports et à l'attribution des droits spéciaux, transmis au Conseil le 3 juillet 1975. *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n° 7/75.

— Rapport remis au Conseil européen de Milan (Milan, 28-29 juin 1985). *Bulletin des Communautés européennes*. Supplément n° 7/85, 1985, pp. 19-32.\*\*

— Bilan annuel 1991 d'application du "Code de conduite" : Communication de la Commission au Parlement européen. Réf. SEC (91) 1097 final, PE152997/BUR, Bruxelles, 05/06/1991. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 OD PV/BURE BUEL-19910905 0040).



- Réflexion sur la politique d'information et de communication de la Communauté européenne, mars 1993.
- Rapport sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne. Réf. COM.SEC(95) 731 final, 10/05/1995.
- Treizième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1995. Annexe VI, Application du droit communautaire par les juridictions nationales. *Journal officiel*, n° C 303, 14/10/1996.
- Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement. Réf. COM (96) 90 final. 28/02/1996.\*\*
- DIRECTION GÉNÉRALE ÉDUCATION, FORMATION, JEUNESSE. Les jeunes Européens - Eurobaromètre n° 47.2. Bruxelles, 1997, pp. 39-42. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_114\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_114_fr.pdf)
- DIRECTION GÉNÉRALE ÉDUCATION ET CULTURE. Eurobaromètre : L'opinion publique dans l'Union européenne. Rapport n° 51, Bruxelles, juillet 1999, pp. 24-26. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb51/eb51\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb51/eb51_fr.pdf)
- SECRÉTARIAT GENERAL, DIRECTION C, CO-ORDINATION II. Transparency and Access to Documents, Grants, Relations with Interest Groups. Subject: Comparative Analysis of the Member States' Legislation Concerning the Access to Documents. Réf. SG.C.2/VJ/CD D(2000) 545158, 09/08/2000.
- DIRECTION GÉNÉRALE PRESSE ET COMMUNICATION. *Eurobaromètre : L'opinion publique dans l'Union européenne*. Rapport n° 55, Bruxelles, octobre 2001, pp. 81-82. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb55/eb55\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb55/eb55_fr.pdf)
- COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES. Rapport sur l'incorporation, dans le règlement du Parlement européen, d'une liste des documents du Parlement directement accessibles par l'intermédiaire du registre (2002/2055(REG)). Rapporteur : Hanja Maij-Weggen. Réf. A5-0125/2002, PE 313.378, 19/04/2002.\*
- Analyse comparative des législations des États membres et des pays candidats en matière d'accès aux documents. Bruxelles : Secrétariat général, Direction B, 01/07/2003. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/compa.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa.pdf).
- Accès du public aux documents relatifs aux procédures d'infraction : document de travail des services de la Commission. SEC(2003) 260, 28/02/2003.
- Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2002 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM(2003) 216 final, Bruxelles, 29/04/2003, p. 14.\*
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, DIRECTION B. *Analyse comparative des législations des États membres et des pays candidats en matière d'accès aux documents*. Bruxelles : Commission européenne, 01/07/2003. Document non numéroté, p. 7. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/compa.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/compa.pdf).
- Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. COM (2004) 45 final, Bruxelles, 30/01/2004, pp. 7 et 13-14.\*
- Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2003 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. COM/2004/0347 final, 30/04/2004.\*
- Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2004 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Réf. SEC(2005) 1025. COM/2005/0348 final, 29/07/2005.\*

### 1.1.3.6. Conseils européens : conclusions et déclarations finales

CONSEIL EUROPÉEN DE COPENHAGUE. La Déclaration sur l'identité européenne (14 décembre 1973). *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, décembre 1973, pp. 127-130. \*\*

— DE FONTAINEBLEAU. Conclusions du Conseil européen. *Bulletin des Communautés européennes*, n° 6, juin 1984, p. 11. \*\*

— DE MILAN. Conclusions du Conseil européen (28-29 juin 1985). *Bulletin des Communautés européennes*, juin 1985.

Final Declaration adopted in the Conference of the Parliaments of the European Community held in Rome, 27-30/11/1990. *Bulletin of the European Communities*, n° 11, 1990, pp. 142-143.

CONSEIL EUROPÉEN DE ROME. Conclusions de la présidence (14-15 décembre 1990). *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, décembre 1990, pp. 9-10. Disponible à l'adresse : [http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1_fr.pdf).

— DE MAASTRICHT. Conclusions de la présidence (09-10 décembre 1991). SN 271/1/91. Bruxelles : Conseil des Communautés européennes, décembre 1991.

— DE LISBONNE. Conclusions de la présidence (26-27 juin 1992). SN 3321/1/92. Bruxelles : Conseil des Communautés européennes, juin 1992.\*\*

Déclaration n° 17 relative au droit d'accès à l'information, annexée à l'acte final du Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992. *Journal officiel*, 29/07/1992, n° C 191.

CONSEIL EUROPÉEN DE BIRMINGHAM. Conclusions de la présidence : « Déclaration de Birmingham : une communauté proche de ses citoyens », 16/10/1992.\*\*

— D'ÉDIMBOURG. Conclusions de la présidence (11-12 décembre 1992). *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, décembre 1992. Disponible à l'adresse : [www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/b1\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/b1_fr.pdf).

— DE COPENHAGUE. Conclusions de la présidence (21-22 juin 1993). SN 180/93. Bruxelles : Conseil des Communautés européennes, 1993. Disponible à l'adresse : [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/72922.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/72922.pdf).

— DE BRUXELLES. Conclusions de la présidence (29 octobre 1993). SN 288/93.\*\*

— DE CORFOU. Conclusions de la présidence (24-25 juin 1994). *Bulletin de l'Union européenne*, juin 1994, n° 6.\*\*

— DE CANNES. Conclusions de la présidence (26-27 juin 1995). *Bulletin de l'Union européenne*, juin 1995, n° 6.\*\*

— DE TURIN. Conclusions de la présidence (9 mars 1996). *Bulletin de l'Union européenne*, mars 1996, n° 3.\*\*

— DE LAEKEN. Conclusions de la présidence (14-15 décembre 2001). Annexe I : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne. *Bulletin de l'Union européenne*, 2001, n° 12, pp. 20-25.\*\*

### 1.1.3.7. Conférences interinstitutionnelles : compte-rendu des débats

CONFÉRENCE INTERINSTITUTIONNELLE accompagnant les conférences intergouvernementales I (conférence interinstitutionnelle sur l'Union Politique). Compte-rendu analytique des débats, 5 mars 1991. Documents CARDOC (cote : CARDOC\_PE 3 P1 216/POLI POLI-1989-120 0030).

—. Compte-rendu analytique des débats. PE 202.939, Bruxelles, 10/11/1992.

—. Compte-rendu analytique des débats. PE 202.943. Bruxelles, 26/11/1992. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE3 AP RP/INST.1979 A3-0356/93 0080).

— Compte-rendu analytique des débats. PE 205.271. Luxembourg, 07/06/1993. Document CARDOC (cote : CARDOC\_ PE3 AP RP/INST.1979 A3-0356/93 0070).

#### **1.1.3.8. Livres blancs**

COMMISSION EUROPÉENNE. Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle, livre blanc. COM (93) 700 final. Bruxelles, 05/12/1993.\*\*

PARLEMENT EUROPÉEN. TASK-FORCE « CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE ». Livre blanc sur la Conférence intergouvernementale de 1996. Vol. III, version provisoire, 1996, p.100. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

COMMISSION EUROPÉENNE. Gouvernance européenne : un livre blanc. Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 25/07/2001, COM(2001)428 final, « Rendre le mode de fonctionnement des institutions européennes plus transparent », *Journal officiel*, C 287, 12/10/2001, pp. 1–29. p. 14.\*

#### **1.1.3.9. Livres verts**

COMMISSION EUROPÉENNE. *Télévision sans frontières: Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble*. COM(84) 300 final, Bruxelles, 14/06/1984.

COMMISSION EUROPÉENNE. DG XIII-E. Projet de Livre vert sur l'accès aux informations du secteur public, leur diffusion et leur commercialisation. 5<sup>e</sup>me version, Bruxelles, 02/02/1996.

COMMISSION EUROPÉENNE. L'information émanant du secteur public : une ressource clef pour l'Europe. Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information, COM(1998)585, 20/01/1999 (sur <http://www.cordis.lu/econtent/publicsector/greenpaper.html>).

COMMISSION EUROPÉENNE. Livre vert : l'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, un aperçu de la situation, COM(2007)185 final. 18/04/2007. Disponible sur le site : [ec.europa.eu/transparency](http://ec.europa.eu/transparency).

### **1.1.4. JURISPRUDENCE**

Arrêt de la Cour du 29 octobre 1980. *Maïzena GmbH/Conseil*. Affaire 139/79. *Recueil de jurisprudence 1980*, p. 3393.

Arrêt de la Cour du 22 mai 1985. *Parlement européen/Conseil*. Affaire 13/83. *Recueil de jurisprudence 1985*, p. 1513.

Arrêt de la Cour du 27 septembre 1988. *Parlement européen/Conseil*. « Qualité du Parlement européen pour agir en annulation ». Affaire 302/87. *Recueil de jurisprudence 1988*, p. 5615.

Arrêt du TPI. *Van der Wal/Commission*. T-83/96. *Recueil de jurisprudence 1988*, p. II-545.

Arrêt de la Cour du 30 mai 1989. *Commission/Conseil*. [Programme d'action communautaire en matière de mobilité des étudiants (Erasmus)]. 242/87. *Recueil de jurisprudence 1989*, p. 1425.

Arrêt de la Cour du 22 mai 1990. C-70/88. *Recueil de jurisprudence 1990*, pp. I-2041.

Arrêt de la Cour du 7 mai 1991. *Nakajima/Conseil*. C-69/89. *Recueil de jurisprudence 1991*, pp. I-2069.

Arrêt de la Cour du 15 juin 1994. *Commission/BASF e.a.* C-137/92 P. *Recueil de jurisprudence 1994*, pp. I-2555.

Arrêt du TPI du 19 octobre 1995. *John Carvel et Guardian Newspapers Ltd/Conseil*. T-194/94. *Recueil de jurisprudence 1995*, pp. II-2765.

Avis de la Cour du 28 mars 1996. Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Avis 2/94. *Recueil de jurisprudence 1996*, pp. I-1759.

Arrêt de la Cour du 30 avril 1996. *Pays-Bas/Conseil*. Affaire C-58/94. *Recueil de jurisprudence 1996*, pp. I-2169.

Ordonnance du TPI du 22 octobre 1996. *John Carvel et Guardian Newspapers Ltd/Conseil*. T-19/96. *Recueil de jurisprudence 1996*, pp. II-1519.

Arrêt du TPI du 5 mars 1997. *WWF/Commission*. T-105/95. *Recueil de jurisprudence 1997*, pp. II-313.

Arrêt du TPI du 6 février 1998. *Interporc Im- und Export GmbH/Commission*. T-124/96. *Recueil de jurisprudence 1998*, pp. II-231.

Arrêt du TPI du 5 mars 1997. *WWF UK/Commission*. T-105/95. *Recueil de jurisprudence 1997*, pp. II-313.

Ordonnance du TPI du 12 novembre 1997. *Achim Berge/Commission*. T-156/97. *Recueil de jurisprudence 1997*, pp. II-2097.

Arrêt du TPI du 6 février 1998. *Interporc/Commission*. T-124/96. *Recueil de jurisprudence 1998*, pp. II-231.

Ordonnance du TPI du 3 mars 1998. *Hanne Norup Carlsen e.a/Conseil*. T-610/97 R. *Recueil de jurisprudence 1998*, pp. II-485.

Arrêt du TPI du 19 mars 1998. *Gerard van der Wal/Commission*. T-83/96. *Recueil de jurisprudence 1998*, pp. II-545.

Arrêt du TPI du 17 juin 1998. *Svenska Journalistförbundet/Conseil*. T-174/95. *Recueil de jurisprudence 1999*, pp. II-2289.

Arrêt du TPI du 19 juillet 1999. *Hautala/Conseil*. T-14/98. *Recueil de jurisprudence 1999*, pp. II-2489.

Arrêt du TPI du 19 juillet 1999. *Rothmans/Commission*. T-188/97, *Recueil de jurisprudence 1999*, pp. II-2463.

Arrêt du TPI du 14 octobre 1999. *Bavarian Lager Company/Commission*. T-309/97. *Recueil de jurisprudence 1999*, pp. II-3217.

Ordonnance du TPI du 27 octobre. *Karl L. Meyer /Commission*. T-106/99. *Recueil de jurisprudence 1999*, pp. II-3273.

Ordonnance du TPI du 6 décembre 1999. *Sonia Marion Elder & Robert Dale Elder/Commission*. T-178/99. *Recueil de jurisprudence 1999*, pp. II-3509.

Arrêt du TPI du 7 décembre 1999. *Interporc/Commission*. T-92/98. *Recueil de jurisprudence 1999*, pp. II-3521.

Arrêt de la Cour du 11 janvier 2000. *Gerard van der Wal et Pays-Bas/Commission*. C-174/98 P et C-189/98 P.

Arrêt du TPI du 13 septembre 2000. *Denkavit Nederland/Commission*. T-20/99. *Recueil de jurisprudence*, pp. II-3011.

Arrêt du TPI du 6 avril 2000. *Aldo Kuijjer/Conseil*. T-188/98. *Recueil de jurisprudence 2000*, pp. II-01959.

Ordonnance du TPI du 22 mai 2000. *Associazione delle Cantine Sociali Venete/Médiateur européen et Parlement européen*. T-103/99. *European Court Reports 2000*, pp. II-4165.

Arrêt du TPI du 13 septembre 2000. *Denkavit Nederland BV/Commission*. T-20/99. *Recueil de jurisprudence 2000*, pp. II-3011.

Arrêt du TPI du 12 octobre 2000. *JT's Corporation/Commission*. T-123/99. *Recueil de jurisprudence 2000*, pp. II-3269.

Arrêt du TPI du 8 novembre 2000. *Ghignone e.a./Conseil*. T-44/97.

Ordonnance du TPI du 27 novembre 2000. *Sonia Marion Elder & Robert Dale Elder/Commission*. T-78/99 (92). *Recueil de jurisprudence 2000*, pp. II-3717.

Ordonnance du TPI du 7 février 2001. *Sonia Marion Elder & Robert Dale Elder/Commission*. T-36/00. *Recueil de jurisprudence 2001*, pp. II-607.

Arrêt du 7 février 2001. *Bonaiti Brighina/Commission*. T-118/99, *Recueil de jurisprudence*, pp. II-97.

Ordonnance du TPI du 14 février 2001. *Pitsiorlas/Conseil et BCE*. T-3/00.\*

Ordonnance du TPI du 30 avril 2001. *BAT International (Holdings) BV /Commission*. T-41/00. *Recueil de jurisprudence 2001*, pp. II-1301.

Arrêt du TPI du 12 juillet 2001. *Olli Mattila/Conseil et Commission*. T-204/99. *Recueil de jurisprudence 2001*, pp. II-2265.

Arrêt du TPI du 10 octobre 2001. *BAT/Commission*. T-111/00. *Recueil de jurisprudence 2001*, pp. II-2997.

Arrêt de la Cour du 6 décembre 2001. *Conseil/Heidi Hautala*. C-353/99 P. *Recueil de jurisprudence 2001*, pp. I-9565.

Arrêt du TPI du 11 décembre 2001. *David Petrie e.a./Commission*. *Recueil de jurisprudence 2001*, pp. II-3677.

Arrêt du TPI du 7 février 2002. *Aldo Kuijjer/Conseil*. T-211/00. *Recueil de jurisprudence 2002*, pp. II-485.

Arrêt du TPI du 25 juin 2002. *BAT/Commission*. T-311/00. *Recueil de jurisprudence 2002*, pp. II-2781.

Ordonnance de la Cour du 23 octobre 2002. *Autriche/Conseil*. C-445/00.

Arrêt du TPI du 7 février 2002. *Kuijjer/Conseil*. Affaire T-211/00. *Recueil de jurisprudence 2002*, pp. II-485.

Arrêt de la Cour du 6 mars 2003. *Interporc/Commission*. C-41/00 P. *Recueil de jurisprudence 2003*, pp. I-2125.

Arrêt de la Cour du 15 mai 2003. *Pitsiorlas/Conseil et BCE*. C-193/01P. *Recueil de jurisprudence 2003*, page I-4837.

Arrêt du TPI du 16 octobre 2003. *Co-Frutta/Commission*. T-47/01. *Recueil de jurisprudence 2003*, p. II-4441.

Arrêt de la Cour du 22 janvier 2004. *Mattila/Conseil et Commission*. C-353/01 P.

### 1.1.5. RÈGLEMENTS INTERNES

ASSEMBLÉE COMMUNE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER. Règlement de l'Assemblée commune adopté au cours des séances des 10, 11 et 12 septembre 1952 et du 10 janvier 1953.\*\*

CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. 93/730/CE: Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L 340 du 31/12/1993, pp. 41-42. \*

PARLEMENT EUROPÉEN. Règlement. 14<sup>e</sup> édition. *Journal officiel*, n° L 202, 02/08/1999, p. 64.\*

PARLEMENT EUROPÉEN. Règlement. 16<sup>e</sup> édition, mars 2009, articles 108-110. Disponible sur le site : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE-GENERAL HUMAN RESOURCES AND SECURITY. Security Notice 01: The use and application of security designators and markings. 01/02/2010.

### 1.1.6. ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS

Accord Plumb/Delors de 1988, échange de lettres Plumb/Delors. Réf. PE 123.217/Ann., annexe 4.

Accord Klepsch-Millan concernant le Code de conduite sur la mise en œuvre par la Commission des politiques structurelles, signé le 13 juillet 1993. *Journal officiel*, n° C 255, 20/09/1993.

Déclaration interinstitutionnelle sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité (25/10/1993). *Bulletin des Communautés européennes*, 1993, n° 10, pp. 128-130.\*\*

Modus vivendi conclu le 20 décembre 1994 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission concernant les mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 189 B du Traité CE. *Journal officiel*, n° C 102, 04/04/1996.\*

Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission. *Journal officiel*, n° C 121, 24/04/2001.

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL. Accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. *Journal officiel*, n° C 298, 30/11/2002, pp. 1-3.\*

### 1.1.7. AUTRES DOCUMENTS

TINDEMANS Léo. Rapport sur l'Union européenne : rapport de M. Tindemans, Premier ministre de Belgique, au Conseil européen, Bruxelles, 29 décembre 1975. *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n° 1/76, 1976, pp. 11-36.\*\*

COMMISSION EUROPÉENNE. Programme législatif de la Commission pour 1993. Réf. COM/93/43FINAL, 03/02/1993.

COUNCIL. GENERAL SECRETARIAT. Press Release 11394/93 (Press 250), 1725<sup>th</sup> meeting of the General Affairs Council, Brussels, 20/12/1993, p. 8. Disponible à l'adresse : [http://aei.pitt.edu/4204/01/000403\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/4204/01/000403_2.pdf).

CONSEIL. Rapport du Conseil sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne. Réf. 5082/1/95 rév. 1(7). 06/04/1995.

GROUPE DE RÉFLEXION. Rapport du groupe de réflexion : une stratégie pour l'Europe. 05/12/1995.\*\*

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. PRÉSIDENT en exercice [AGNELLI Susanna]. [Lettre au Président du Parlement européen Klaus Hänsch sur la demande de consultation conformément à l'article N du Traité portant sur la convocation de la Conférence intergouvernementale.] Doc n° 0257, Doc. de séance C4-0026/96, Réf. Courrier PE n° 767, Bruxelles, 17/01/1996. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 P1 C30/INST 2CNS-1994-280 0090).

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport annuel 1995, Strasbourg, 22/04/1996. Disponible à l'adresse : <http://ombudsman.europa.eu>.

CONSEIL. Rapport sur la mise en œuvre de la décision du Conseil 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil, 8330/96. INF 60. API 58. JUR 193. Bruxelles, 17/06/1996.\*\*

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Décision 616/PUBAC/F/IJH du 20 décembre 1996. Disponible à l'adresse : [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int).

COMMISSION EUROPÉENNE. Accès aux documents de la Commission : guide du citoyen. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. DIVISION DE LA PRESSE ET DE L'INFORMATION. « Arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-105/95 (WWF

(UK)/Commission des Communautés européennes) : le refus de la Commission de rendre publics des documents est annulé ». Communiqué de presse n° 07/1997, 05/03/1997. Disponible à l'adresse : <http://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp97/cp9707fr.htm> (consulté le 30/10/2010).

COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. DIVISION DE LA PRESSE ET DE L'INFORMATION. « Réélection de M. Gil Carlos Rodriguez Iglesias a la présidence de la Cour de justice des communautés européennes ». Communiqué de presse n° 64/1997, 07/10/1997. Disponible à l'adresse : <http://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp97/cp9764fr.htm> (consulté le 30/10/2010).

MÉDIATEUR EUROPÉEN [Jacob SÖDERMAN]. Lettre au Président du Parlement européen, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Strasbourg, 15/12/1997. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE4 AP RP PETI.1994 A4-0265\_98 0150).

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial du Médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents (616/PUBAC/F/IJH). 15/12/1997. *Journal officiel*, n° C 44, 10/02/1998.\*

COUNCIL. Public Register of Council Documents : Note from General Secretariat of the Council to the Permanent Representative Committee (Part 2). Réf. 6423/1/98 REV 1 LIMITE INF 28 API 23 JUR 97, 19/03/1998.

CONSEIL JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES. Communication à la presse n° 6889/98 (Presse 73) : 2075<sup>ème</sup> session (Bruxelles, 19/03/1998). [Bruxelles] : Conseil de l'Union européenne, 26/03/1998. Disponible à l'adresse : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Décision sur la plainte 1056/96, juin 1998. Accessible à l'adresse : [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

COUNCIL. SECRETARY-GENERAL. Second report drawn up by the Secretary-General of the Council on the implementation of the Council decision on public access to Council documents (1996-97). 19/06/1998. Disponible à l'adresse : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Décision du 28 juillet 1998 sur la plainte 1053/25.11.96/Statewatch/UK/IJH contre le Conseil. Disponible à l'adresse : [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Décision sur la plainte 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH, 23/11/1998. Accessible à l'adresse : [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

COUR DE JUSTICE, DIVISION DE LA PRESSE ET DE L'INFORMATION. Communiqué de presse n° 55/99, 19/07/1999. « Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-14/98 (Heidi Hautala/Conseil) : le Conseil doit examiner la possibilité d'un accès partiel aux documents ».

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport annuel 1998. *Journal officiel*, n° C 300, 18/10/1999, pp. 1-166.\*

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN. La société civile organisée au niveau européen : actes de la 1ère Convention de la Société Civile Organisée au niveau européen, Bruxelles, 15 et 16 octobre 1999. Bruxelles : Comité économique et social européen, 2000. Disponible à l'adresse : <http://eesc.europa.eu/> .

SÖDERMAN Jacob. Courrier du 14/03/2000 adressé à Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen, en réponse à une lettre datée du 03/03/2000 et adressée par Romano Prodi, président de la Commission européenne, à Nicole Fontaine. Disponible (en traduction anglaise) à l'adresse : <http://www.statewatch.org/Sodermanrepen.htm> (consulté le 30/10/2010).

PARLEMENT EUROPÉEN. Guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen [Code de bonne conduite]. *Journal officiel*, n° C 097, 05/04/2000, pp. 1-12.\*

COMITÉ DES RÉGIONS. Avis du Comité des régions sur la « Citoyenneté européenne ». *Journal officiel*, n° C 156 du 06/06/2000, p. 13.\*

EUROPOL. CONSEIL D'ADMINISTRATION. Décision du 21 juin 2000 (« Public Access to Europol Documents »). Disponible à l'adresse :

<http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/PublicAccessToEuropolDocuments.pdf> (consulté le 30/10/2010).

COUNCIL. GENERAL SECRETARIAT. PRIVATE OFFICE. *Council Security Plan*. Note for the Permanent Representatives Committee. SN 3328/1/00 REV 1, 30/06/2000. Disponible à l'adresse : [www.statewatch.org/secret/solana1.htm](http://www.statewatch.org/secret/solana1.htm).

EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision closing own-initiative inquiry OI/1/99/IJH as regards Europol. Strasbourg, 12/07/2000. Décision disponible uniquement en anglais sur le site du Médiateur européen : <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/2389/html.bookmark> (consulté le 30/11/2010).

GREENS/EUROPEAN FREE ALLIANCE IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. « Javier Solana gets his own way on top-secret EU defence policy: NATO's culture of secrecy enters EU through backdoor ». Press release, 26/07/2000. Disponible à l'adresse : [www.greens-efa.org](http://www.greens-efa.org).

COUNCIL. Letter to Tony Bunyan in response to a request for access to the document setting out the options for changing the 1993 Decision put before the COREPER meeting on 26 July. 14 August 2000. Cité par CHAMBRE DES LORDS, SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN COMMUNITIES. *Eighth Report, Session 2000-2001*, 06/02/2001. Disponible à l'adresse : [www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200001/ldselect/ldcom/31/3105.htm](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200001/ldselect/ldcom/31/3105.htm).

PIRA INTERNATIONAL LTD. *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information: Final report for the European Commission, Directorate General for the Information Society*. [Surrey, England], 30/10/2000, pp. 99-101. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/information\\_society](http://ec.europa.eu/information_society).

COUNCIL. Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, presidency working paper, 29/01/2001. Disponible à l'adresse : [www.statewatch.org/secret/WPAPER.HTM](http://www.statewatch.org/secret/WPAPER.HTM).

PARLEMENT EUROPÉEN. ALBANI-LIBERALI Clara. Note à l'attention de Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen. Bruxelles, 28 mars 2001. Document CARDOC (cote : CARDOC\_PE5 P1 C30 INST 2NIC-1999-030 0020).

PARLEMENT EUROPÉEN, CONSEIL, COMMISSION EUROPÉENNE. Déclaration commune concernant le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43). *Journal officiel*, n° L 173, 27/06/2001, p. 5.\*

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Décision sur la plainte 916/2000, juillet 2001. Accessible à l'adresse : [www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/1437/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/1437/html.bookmark).

GRUPE DE TRAVAIL « ARTICLE 29 » SUR LA PROTECTION DES DONNÉES. Avis 5/2001 sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen à la suite du projet de recommandation adressé à la Commission européenne dans le cadre de la plainte 713/98/IJH. Réf. 5003/00/FR/final, WP44, 17/07/2001. Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2001/wp44fr.pdf).

PARLEMENT EUROPÉEN. Décision du Bureau relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen. *Journal officiel*, n° C 374, 29/12/2001, pp. 1-6.

COMMISSION EUROPÉENNE. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL. Accès aux documents de la Commission européenne : Guide du citoyen. Bruxelles [2002]. Disponible sur : [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/guide\\_citoyen/en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/guide_citoyen/en.pdf).

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Décision du Médiateur européen portant adoption de dispositions d'exécution. Adoptée le 8 juillet 2002 et modifiée par décisions du Médiateur du 5 avril 2004 et du 3 décembre Article 14 : accès du public aux documents détenus par le Médiateur. Accessible à l'adresse : [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).



POULLET Yves. Pour une justification des articles 4, 25 et 26 de la directive européenne 95/46 CE en matière de flux transfrontières et de protection des données, Data Protection Conference on the Implementation of the Data Protection Directive (30/09/2002-01/10/2002). Disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/docs/lawreport/poullet\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/lawreport/poullet_fr.pdf).

MÉDIATEUR EUROPÉEN. Rapport spécial présenté au Parlement européen suite à un projet de recommandation au Conseil de l'UE concernant la plainte 1542/2000/(PB)/SM, 12/12/2002. Disponible à l'adresse : [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

PARLEMENT EUROPÉEN, BUREAU. Décision du 16/12/2002, « Renforcer l'information et la transparence : les archives du Parlement européen ».

EUROPEAN OMBUDSMAN. Draft recommendation to the Council in complaint 1015/2002/(PB)IJH, 27/03/2003. Disponible à l'adresse : [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu).

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, DGF. *Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents 2002*, avril 2003.

COMITÉ DES RÉGIONS. Décision n° 64/2003 du Comité des régions du 11 février 2003 relative à l'accès du public aux documents du Comité des régions. Bruxelles, 11/02/2003. *Journal officiel*, n° L 160, 28/06/2003, pp. 96-99.\*

EUROPEAN OMBUDSMAN. Decision on complaint 412/2003/GG against the European Commission. 21/07/2003. Disponible à l'adresse : <http://www.ombudsman.europa.eu>.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. 2003/603/CE : Décision du Comité économique et social du 1<sup>er</sup> juillet 2003 relative à l'accès du public aux documents du Comité économique et social européen. *Journal officiel*, n° L 205, 14/08/2003, pp. 19-23.\*

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, DGF. Rapport annuel du Conseil sur l'accès aux documents – 2003. Avril 2004. Disponible à l'adresse : [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/RapAnCons.fr03.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/RapAnCons.fr03.pdf).

AGENCE EUROPÉENNE POUR LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ AU TRAVAIL. Décision du conseil d'administration de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, du 4 mars 2004, relative à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. *Journal officiel*, n° L 210 du 11/06/2004, pp. 1-3.\*

CENTRE DE TRADUCTION DES ORGANES DE L'UNION EUROPÉENNE. Décision du Centre de traduction des organes de l'Union européenne du 13/04/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents. *Journal officiel*, n° L 272 du 20/08/2004, pp. 13-15.\*

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE. Décision de la Banque centrale européenne du 4 mars 2004 relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne (BCE/2004/3). *Journal officiel*, n° L 080 du 18/03/2004, pp. 42-44.\*

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES. Accès du public aux documents et protection des données. Documents de référence, n°1, juillet 2005. Résumé disponible sur le site : [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu).

EUROPEAN COMMISSION, SECRETARIAT-GENERAL. Guide to the archives of Member States' Foreign Ministries and European Union institutions. 3<sup>ème</sup> éd. Luxembourg : OPOCE, 2005, p. 130. Disponible à l'adresse (également en français) : <http://ue.eu.int/BlueGuide>.

## 2. ORGANISATIONS INTERNATIONALES

### 2.1. NATIONS UNIES

NATIONS UNIES, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE. Résolution 59 (I) : « Convocation d'une conférence internationale sur la liberté de l'information », 14/12/1946. Disponible sur le site : <http://www.un.org>.

—, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE. Résolution 217 (III) : « Charte internationale des droits de l'homme ». *Déclaration universelle des droits de l'homme*, art. 19, 10/12/1948, Disponible sur le site : <http://www.un.org>.

—, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE. Résolution 2200 (XXI) : « Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques », art. 19, 16/12/1966. Disponible sur le site : <http://www.un.org>.

—, HUSSAIN Abid. Promotion et protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression : Rapport du Rapporteur spécial établi en application de la résolution 1997/26 de la Commission des droits de l'homme, § 14. Réf. E/CN.4/1998/40, 28/01/1998. Disponible sur le site : [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

—, HUSSAIN Abid. Rapport du Rapporteur spécial, M. Abid Hussain, sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression : présenté conformément à la résolution 1999/36 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Réf. E/CN.4/2000/63, 18/01/2000. Disponible sur le site : [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch).

—, LIGABO Ambeyi. The Right to freedom of opinion and expression: report from the Special Rapporteur, 17/12/2004.

—, COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE. La Convention d'Arhus : guide d'application. New York : Nations Unies, 2005.

UNESCO. Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre. Déclaration UNESCO A/RES/36/149B. (Proclamée le 28 novembre 1978 à la vingtième session de la Conférence générale de l'UNESCO à Paris). Disponible sur le site : [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch).

### 2.2. CONSEIL DE L'EUROPE ET COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. *Affaire Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann* : décision du 30 mars 1989 (dessaisissement) ; arrêt du 20 novembre 1989. Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, tome 165. Cologne, Berlin, Bonn, Munich : Carl Heymanns Verlag KG, 1989, paragraphe 26.

CONSEIL DE L'EUROPE. COMITÉ DES MINISTRES. Recommandation n° R(81) 19 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques. Adoptée le 25/11/1981. Disponible sur le site : [www.coe.int](http://www.coe.int)

CONSEIL DE L'EUROPE. Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, Lugano, 21/06/1993. Série des Traités du Conseil de l'Europe, n° 150. Disponible sur le site : [www.coe.int](http://www.coe.int).

—, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE. Résolution 1087 (1996) relative aux conséquences de l'accident de Tchernobyl. Rapporteur : M. Staes (commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux). Doc. 7538, 26/04/1996. Disponible sur le site : <http://assembly.coe.int>.

—, L'Administration et les personnes privées : principes de droit administratif. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1997.

- ., COMITÉ DES MINISTRES. Recommandation n° R (97) 18 du Comité des ministres aux États membres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. Adoptée le 30/09/1997. Disponible sur le site : [www.coe.int](http://www.coe.int).
- . ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE. Résolution 1127 (1997) relative aux conséquences de l'accident de Tchernobyl sur la santé. Adoptée le 24/06/1997. Disponible sur le site : <http://assembly.coe.int>.
- . L'Accès aux normes juridiques. Actes : réunion multilatérale, Borovets (Bulgarie), 25-27 novembre 1998. Strasbourg : éd. du Conseil de l'Europe, 2000.
- . COMITÉ DES MINISTRES. Recommandation n° R (2000) 13 du Comité des ministres aux États membres sur une politique européenne en matière de communication des archives. Adoptée le 13/07/2000. Disponible sur le site : [www.coe.int](http://www.coe.int).
- . COMITÉ DES MINISTRES. Exposé des motifs de la recommandation n° R (2000) 13 du Comité des ministres aux États membres sur une politique européenne en matière de communication des archives. Disponible sur le site : [www.coe.int](http://www.coe.int).
- . RAPPORTEUR SUR LA POLITIQUE D'INFORMATION. Progrès vers la transparence : propositions du Rapporteur sur la politique d'information. Réf. RAP-INF(2008)8, 22/11/2000. Disponible sur le site : [www.coe.int](http://www.coe.int).
- . COMITÉ DES MINISTRES. Recommandation Rec(2002)2 du Comité des ministres aux États membres sur l'accès aux documents publics. Adoptée le 21/02/2002. Disponible sur le site : [www.coe.int](http://www.coe.int).
- . *Apprendre et enseigner dans la société de communication*. Strasbourg : éd. du Conseil de l'Europe, 2005.
- . Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, Tromsø, 18/06/2009. Série des traités du Conseil de l'Europe, n° 205. Disponible sur le site : [www.coe.int](http://www.coe.int).

## 2.3. OCDE

- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision*. Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique, juillet 2001. Disponible sur le site : [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- . *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*. Paris : OCDE, 2001, (Coll. « Gouvernance »).
- . KOHL Richard (dir.) *Séminaires du Centre de développement : mondialisation, pauvreté et inégalité*. Paris : OCDE, 2003.
- . *Mesurer la mondialisation : Manuel de l'OCDE sur les indicateurs de la mondialisation économique*. Paris : OCDE, 2005.
- . *Moderniser l'État : une route à suivre*. Paris : OCDE, 2005
- . *Table ronde 134 : accès au marché, commerce des services de transport et de facilitation des échanges*. Paris : OCDE, 2007.
- . ARNDT Christiane et OMAN Charles P. *Études du Centre de développement : les indicateurs de gouvernance, usages et abus*. Paris : OCDE, 2007.
- . *Éliminer la paperasserie : des stratégies nationales pour les simplifier les formalités administratives*. Paris : OCDE, 2007.

## 2.4. AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. *Disclosure of Information Policy*.

ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Confidentiality and Disclosure of Information*. 1994.

COALITION OF JOURNALISTS FOR OPEN GOVERNMENT. *Frequent Filers: Businesses Make FOIA Their Business*. 03/07/2006. Disponible sur le site : [www.cjog.net](http://www.cjog.net).

CONSEIL INTERNATIONAL DES ARCHIVES. ISAD(G) : norme générale et internationale de description archivistique adoptée par le Comité sur les normes de description, Stockholm, Suède, 19-22 septembre 2000. 2<sup>e</sup> éd. Canada : Ottawa, 2000. Disponible sur le site : [www.ica.org](http://www.ica.org).

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *Policy on Disclosure of Information*. 1996.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : Déclaration de principes*. Adopté par le Comité intérimaire le 26 septembre 1999. Disponible sur le site : [www.imf.org](http://www.imf.org).

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. *Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*, février 2001. Disponible sur le site : [www.imf.org](http://www.imf.org).

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *OP-102 Disclosure of Information*. 1994.

OTAN. *Security within the North Atlantic Treaty Organization*. Note du Secrétaire général, réf. C-M(55)15(Final), Bruxelles, 31/07/1964, enc. « C », sec. V. *Accord sur la sécurité des informations entre les Parties au Traité de l'Atlantique Nord, et Annexes I, II et III*. Bruxelles, 06/03/1997.

PARLIAMENTARY MONITORING GROUP. *Open Democracy Bill [B 67-98]: Public Interest Override Comparison With Freedom of Information Legislation of Other Jurisdictions (OPD94)*. Disponible à l'adresse : [www.pmg.org.za/odb/OPD94Override991215.htm](http://www.pmg.org.za/odb/OPD94Override991215.htm).

PRIVACY INTERNATIONAL, BANISAR David. *Freedom of Information around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*. Londres, Washington: Privacy International, 2006. Disponible à l'adresse : [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org).

WORLD BANK. *The World Bank Policy on the Disclosure of Information*. Washington, D.C. : World Bank, 1994.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Trading into the Future*. 2<sup>e</sup> éd. Genève : OMC, 2001, pp. 60-63. Disponible à l'adresse : [www.wto.org/english/res\\_e/doload\\_e/tif.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/doload_e/tif.pdf).

## 3. LÉGISLATIONS NATIONALES ET RAPPORTS GOUVERNEMENTAUX

AUTRICHE. AUSWÄRTIGES AMT. *Deutsche Ziele für die Regierungskonferenz*. Bonn, 26/03/1996.

AUTRICHE. Österreichische Grundsatzpositionen, III-148-BR/96 d.B ( Bericht der Bundesregierung über die Regierungskonferenz 1996 - Österreichische Grundsatzpositionen und Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat betreffend den Stand der Beratungen der Regierungskonferenz (8856/EU XX. GP)). Vienne, 28/03/1996. Disponible sur le site : [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at).

BELGIQUE. GOUVERNEMENT. Note de politique du gouvernement au Parlement concernant la Conférence intergouvernementale de 1996. Chambre des représentants et Sénat de Belgique. Document législatif n° 1-129/1 (Sénat), 146/1-95/96 (Chambre). Session ordinaire 1995-1996. 18/10/1995, pp. 1-39. Disponible sur le site : [www.senate.be](http://www.senate.be).

BELGIQUE. CONSEIL DES MINISTRES. Note de politique du gouvernement au Parlement concernant la Conférence intergouvernementale de 1996. Communiqués de presse du 28/07/1995 et 13/10/1995. Disponible sur le site : [www.residencepalace.be](http://www.residencepalace.be).

BELGIQUE. CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS. La Conférence intergouvernementale de 1996. Rapporteurs : EYSKENS Mark, HATRY Paul, WILLOCKX Freddy. Document législatif n° 190/5-95/96. Session ordinaire 1995-1996. 28/03/1996, pp. 1-19. Disponible sur le site : [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be).

BENELUX. Mémoire de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG. La Haye : ministère des Affaires étrangères néerlandais, 08/03/1996. Document législatif n° 1-129/7 (Sénat), 146/1-95/96 (Chambre). Session ordinaire 1995-1996. 13/03/1996, pp. 1-14). Disponible sur le site : <http://www.senate.be>.

CANADA. Loi sur l'accès à l'information [titre complet : Loi visant à compléter la législation canadienne en matière d'accès à l'information relevant de l'administration fédérale]. *Lois et règlements du Canada*, 1985, ch. A-1, paragraphe 10(3). Disponible à l'adresse : [lois.justice.gc.ca/fr/A-1/index.html](http://lois.justice.gc.ca/fr/A-1/index.html).

CANADA. INSTITUTE OF LAW RESEARCH AND REFORM [Ministère de la Justice]. Rapport n° 46 : les secrets commerciaux. Edmonton : Ministère des Approvisionnements et Services, 1986.

CANADA, BENNETT Colin J. Rapport 3 – Groupe d'étude de l'accès à l'information : mondialisation et régimes d'accès à l'information. Août 2001. Disponible à l'adresse : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-globalisation1-f.html>.

CANADA, MCLELLAN Anne [Ministre canadien de la Justice]. *Hansard Parliamentary Debates*. Ottawa, 17/10/2001. Accessible à l'adresse : [www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca).

CANADA. ACCESS TO INFORMATION REVIEW TASK FORCE. Access to Information: Making it Work for Canadians. Ottawa : Treasury Board Secretariat, 12/06/2002, p. 51.

CANADA, DUPLÉ Nicole. L'accès à l'information : examen critique de la Loi québécoise sur l'accès à l'information à la lumière de quelques législations étrangères. Rapport de recherche remis à la Commission d'accès à l'information. Laval [Canada] : Université Laval, Août 2002, p. 23. Disponible sur le site : [www.cai.gouv.qc.ca/06\\_documentation/01\\_pdf/etude.pdf](http://www.cai.gouv.qc.ca/06_documentation/01_pdf/etude.pdf).

CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, COMMISSAIRE À L'INFORMATION. Propositions du Commissaire à l'information visant à modifier la Loi sur l'accès à l'information. Chambre des Communes du Canada, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session. Réf. N° 8525-391-04, 11 avril 2006. Disponible sur le site : [www.justice.gc.ca](http://www.justice.gc.ca).

DANEMARK. UDENRIGSMINISTERIET [ministère des Affaires étrangères]. Dagsorden for Europa : Regeringskonference 1996. Copenhague, 1995.

DANEMARK, GOUVERNEMENT. Bases for negotiations: an open Europe: the 1996 IGC, 11/12/1995.

ÉCOSSE. PARLEMENT. Freedom of Information Act, 2002, §32.2. Scottish Executive. Concordat between the Scottish Ministers and the Secretary for Defence. Édimbourg : Scottish Executive, juillet 2000. Accessible à l'adresse : [www.hmsso.gov.uk/legislation/scotland/acts2002/20020013.htm](http://www.hmsso.gov.uk/legislation/scotland/acts2002/20020013.htm).

ESPAGNE. MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES. *Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996*. 28/03/1996.

ÉTATS-UNIS. Loi du 04/07/1966 sur la liberté de l'information (« Freedom of Information Act » – Public Law : 89-554).

ÉTATS-UNIS. CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS. COMMITTEE ON GOVERNMENT REFORM. A Citizen's Guide on Using the Freedom of Information Act and the Privacy Act of 1974 to Request Government Records: First report by the committee on government reform: House Report 107-371, 107th Congress, 2nd session. Washington D.C : U.S Government printing office, 2002, pp. 6-7.

ÉTATS-UNIS. CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS. COMMITTEE ON GOVERNMENT REFORM AND OVERSIGHT. Electronic Freedom of Information Amendments of 1996 : House Report 104-795 (to accompany H.R. 3802), 104th Congress, 2nd session. Washington D.C. : U.S Government printing office, 07/09/1996, p. 7.

ÉTATS-UNIS. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. OFFICE OF INFORMATION AND PRIVACY. Summary of Annual FOIA Reports for Fiscal Year 2000. Disponible sur le site : [www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov).

ÉTATS-UNIS. SENAT. KILLIAN Johnny H., COSTELLO George A. et THOMAS Kenneth R. (dir.) The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation: Analysis of Cases Decided by the Supreme Court of the United States to June 28, 2002. Senate Document No. 108-17. Washington : U.S. Government Printing Office, 2004, pp. 1076-1086. Disponible à l'adresse : [www.gpoaccess.gov/constitution/pdf2002/019.pdf](http://www.gpoaccess.gov/constitution/pdf2002/019.pdf).

ÉTATS-UNIS. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. Overview of the Privacy Act of 1974: Policy Objectives. 2004. Disponible à l'adresse : [www.usdoj.gov/oip/04\\_7\\_1.html](http://www.usdoj.gov/oip/04_7_1.html).

ÉTATS-UNIS. U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE OFFICE OF INFORMATION AND PRIVACY. Freedom of Information Act Guide & Privacy Act: Overview. Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, mai 2004.

ÉTATS-UNIS. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, OFFICE OF INFORMATION AND PRIVACY. Summary of Annual FOIA Reports for Fiscal Year 2006. Disponible sur le site : [www.usdoj.gov](http://www.usdoj.gov).

FINLANDE. Loi n° 83-1951 sur la publicité des documents officiels.

FINLANDE. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Mémoire du ministère des Affaires étrangères sur les opinions du gouvernement finlandais à propos de la Conférence intergouvernementale de 1996. Helsinki, 18/09/1995.

FINLANDE. VALTIONEUVOSTO. Finland's points of departure and objectives at the 1996 Intergovernmental Conference : report to the Parliament by the Council of States, 27/02/1996. Helsinki : J-Paino Ky, 1996.

FINLANDE. Loi n° 621-1999 du 21/05/1999 sur la transparence des activités gouvernementales.

FRANCE. Loi n° 78-753 du 17/09/1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal [version consolidée du 14/05/2009].

FRANCE. Arrêté du 22 décembre 1981 relatif à l'enrichissement du vocabulaire de l'informatique. *Journal officiel de la République française*, 17/01/1982, pp. 624-626.

FRANCE. Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. *Journal officiel de la République française*, 19/02/1994, pp. 2864-2869.

FRANCE. ASSEMBLÉE NATIONALE. Préparation et perspectives de la Conférence intergouvernementale : déclaration du gouvernement et débat sur cette déclaration. Séance du 19/03/1996, pp. 2-3. Disponible sur le site : <http://archives.assemblee-nationale.fr>.

FRANCE. SÉNAT. DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE. MALÈNE Christian de la. L'application du principe de subsidiarité, rapport d'information n° 46, 1996-1997. Disponible à l'adresse : [http://89.202.136.71/rap/r96-46/r96-46\\_mono.html](http://89.202.136.71/rap/r96-46/r96-46_mono.html).

FRANCE. CONSEIL D'ÉTAT. Avis n° 334465 du 1<sup>er</sup> avril 2010. *Journal officiel de la République française*, n°0088, 15/04/2010, p. 7055, texte n° 58. Disponible à l'adresse : <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=91672&fonds=DCE&item=6> (consulté le 15/07/2011).

GRÈCE. Loi n° 1599-1986 relative aux relations entre l'État et le citoyen (art. 16).

GRÈCE. « Για μια Ευρώπη των πολιτών, της Δημοκρατίας και της Ανάπτυξης » (Υπόμνημα ομάδας εργασίας για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996). Ιανουάριος 1995 [« Vers une Europe des citoyens : démocratie et développement ». Mémoire pour la CIG de 1996, janvier 1995.]

GRÈCE. [Conclusions du comité interministériel du gouvernement grec en date du 7 juin 1995].

GRÈCE. Υπόμνημα «Για μιά Ευρωπαϊκή Ένωση με Πολιτικό και Κοινωνικό Περιεχόμενο» (Συμβολή της Ελλάδος στη Διακυβερνητική διάσκεψη του 1996). Αθήνα, 22 Ιαβουάριου 1996. [Mémoire « Pour une Union européenne démocratique avec un contenu politique et social », Athènes, 22/03/1996.] Disponible sur le site : [www.hri.org/MFA/foreign/euro\\_union/dd0ypo.htm](http://www.hri.org/MFA/foreign/euro_union/dd0ypo.htm).

HONGRIE. Loi n° LXIII-1992 sur la protection des données personnelles et la publicité des données d'intérêt public.

INDE. MINISTRY OF LAW AND JUSTICE. The Right to Information Act, No. 22 of 2005. *The Gazette of India*, part II, section 1, 21/06/2005.

IRLANDE. DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. Challenges and Opportunities Abroad: White Paper on Foreign Policy. Dublin : Government Publications Sale Office, 1996, 348 p.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Aide-mémoire du Gouvernement luxembourgeois sur la Conférence Intergouvernementale de 1996. Luxembourg, 30/06/1995.

SUÈDE. His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press Issued in Stockholm, in the Council Chamber, on 2 December 1766. In ANDERS CHYDENIUS FOUNDATION. *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*. Kokkola : Anders Chydenius Foundation, 2006, pp.7-17. Disponible sur le site : [www.chydenius.net](http://www.chydenius.net).

SUÈDE. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities: Information Concerning Secrecy legislation, etc . Stockholm, décembre 2004, pp. 18-19. Disponible à l'adresse : [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se).

SUÈDE. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. Statement on Swedish Position Concerning Openness. Stockholm : Ministry of Justice, 14/03/1996.

ROYAUME-UNI. THE CIVIL SERVICE COMMITTEE. Président : Lord Fulton. The Civil Service, vol. 1: Report of the Committee 1966-1968. London: Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1968, para 277, Disponible à l'adresse : [www.slideshare.net/wperrin/fulton-report-the-civil-service-cmnd-3638-no-annexes](http://www.slideshare.net/wperrin/fulton-report-the-civil-service-cmnd-3638-no-annexes).

ROYAUME-UNI. DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY. Government Held Tradable Information: Guidelines for Government Departments in Dealing with the Private Sector. London, 1986.

ROYAUME-UNI. , FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. A Partnership of Nations: British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996. Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth affairs by command of Her Majesty. London : HMSO, 01/03/1996, 38 p.

ROYAUME-UNI. CHAMBRE DES COMMUNES. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN LEGISLATION. The Role of National Parliaments in the European Union, Session 1995-1996, Twenty-eighth Report. Londres : Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1996, pp. xxxii-xxxiii.

ROYAUME-UNI. HOUSE OF LORDS. SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN COMMUNITIES. Minutes of Evidence taken before the House of Lords Select Committee on the European Communities, Tuesday 11<sup>th</sup> November 1997. Ninth Report, « Evidence by the Minister of State, Foreign and Commonwealth Office, on the Amsterdam Treaty ». London : HMSO, 1997.

ROYAUME-UNI. CHAMBRE DES COMMUNES. PUBLIC ADMINISTRATION COMMITTEE. Third Report (The Public Interest Test), Session 1997-98 [sur le livre blanc « Your Right to Know: the Government's proposals for a Freedom of Information Act »], § 74-82.

ROYAUME-UNI. CHAMBRE DES LORDS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN COMMUNITIES. Sixteenth Report, Public Access to Documents, Session 1999-2000, 25/07/2000, § 22. Disponible à l'adresse : [www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk).

ROYAUME-UNI. CHAMBRE DES LORDS. SELECT COMMITTEE ON EUROPEAN COMMUNITIES. Eighth Report, Session 2000-2001, 06/02/2001. Disponible à l'adresse : [www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk).

ROYAUME-UNI. Freedom of Information Act, 30/11/2000. Accessible à l'adresse : [www.opsi.gov.uk](http://www.opsi.gov.uk).

ROYAUME-UNI. CHAMBRE DES LORDS. *Hansard Parliamentary Debates*, vol. 619, part 166. London : 14/11/2000. Accessible à l'adresse : [www.parliament.the-stationery-office.co.uk](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk).

## 4. SOURCES SECONDAIRES

### 4.1. MONOGRAPHIES

ΓΛΑΡΑΚΗ Μαργαρίτα. *Οι περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα*. Αθήνα : Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2005.

ΛΕΝΤΖΗΣ Δημοσθένης Δ. *Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων*. Αθήνα : Σάκκουλας, 2008 (Δημοσιεύματα διεθνούς οικονομικού και ευρωπαϊκού δικαίου ; 9).

ALBERTINI Jean-Benoît. *Réforme administrative et réforme de l'État en France : thèmes et variations de l'esprit de réforme en France de 1815 à nos jours*. Paris : Économica, 2000.

AMOS J.W. *Submission to the Parliamentary European Union Committee on the proposed regulation on public access*. Londres : University College London, Constitution Unit, 2000.

ANCEAU Éric. *La France de 1848 à 1870 : entre ordre et mouvement*. Paris : LGF, 2002. (Coll « Le Livre de poche » ; « La France contemporaine »)

APARICIO Miriam (dir.) *L'Identité en Europe et sa trace dans le monde : une approche interdisciplinaire*. Paris : L'Harmattan, 2006.

ARON Raymond. *Une Histoire du XX<sup>e</sup> siècle*. Paris : Plon, 1996.

ASHCROFT John. *Attorney General's Memorandum for Heads for All Federal Departments and Agencies Regarding The Freedom of Information Act*. Washington D.C : Office of The Attorney General, 12/10/2001. Disponible à l'adresse : [www.usdoj.gov/04foia/011012.htm](http://www.usdoj.gov/04foia/011012.htm).

AUBY Jean-Marie et DUCOS-ADER Robert. *Droit de l'information*. Paris : Dalloz, 1976.

AUZÉPY-CHAVAGNAC Véronique. *L'Europe au risque de la démocratie*. Paris : L'Harmattan, 2006.

BALLE Francis. *Médias et sociétés*. Paris : Montchrestien, 1973, (Coll. « Précis Domat »).

BALME Richard, CHABANET Didier, WRIGHT Vincent (dir.) *L'Action collective en Europe*. Paris : Presses de Sciences Po, 2002.

BANCHOFF Thomas et SMITH Mitchell P. (dir.) *Legitimacy and the European Union: The Contested Polity*. New York : Routledge, 1999.

BELLIER Irène et WILSON Thomas M. (dir.) *An Anthropology of the European Union: Building, Imagining and Experiencing the New Europe*. Oxford, New York : Berg, 2000.

BENNETT Colin J. *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*. Ithaca : Cornell University Press, 1992.



- BERG Richard K., KLITZMAN Stephen H., EDLES Gary J., American Bar Association. *An interpretive guide to the Government in the Sunshine Act*. 2<sup>éd</sup>. Chicago : American Bar Association, 2005.
- BERGSTRÖM Carl Fredrik. *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. New York : Oxford University Press, 2005.
- BIRKINSHAW, Patrick. *Freedom of information: the law, the practice and the ideal*. London : Butterworths, 2001.
- BLANC Didier. *Les Parlements européen et français face à la fonction législative communautaire : aspects du déficit démocratique*. Paris : L'Harmattan, 2004, (Coll. « Logiques juridiques »).
- BLUMANN Claude et DUBOUIS Louis. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris : LexisNexis Litec, 2004, (Coll. « Manuel »).
- BONNIN Marie. *Les Corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?* Paris : L'Harmattan, 2008, (Coll. « Droit du patrimoine culturel et naturel »).
- BROWN Archie. *The Gorbachev Factor*. Oxford : Oxford University Press, 1996.
- BROWN Richard. *The Strength of a People: The Idea of an Informed Citizenry in America: 1650-1870*. Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1996.
- BRUGUIÈRE Jean-Michel. *Droit des données publiques*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Sous-direction des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation), 2004. Disponible à l'adresse : [www.educnet.education.fr/chrgt/droitddp.pdf](http://www.educnet.education.fr/chrgt/droitddp.pdf).
- BUNYAN Tony. *Case study: secrecy and openness in the European Union: the ongoing struggle for freedom of information*. Chapter 5: « The Amsterdam Treaty and the run-up to the Regulation ». Disponible à l'adresse : [www.freedominfo.org/features/20020930-ch5.htm](http://www.freedominfo.org/features/20020930-ch5.htm).
- BUNYAN Tony, CURTIN Deirdre, WHITE Aidan. *Essays for an Open Europe*. European Federation of Journalists, novembre 2000. Disponible sur le site: [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).
- CALMETTE Jean-François. *La Rareté en droit public*. Paris : L'Harmattan, 2004, (Coll. « Logiques juridiques »).
- CAREMIER Bénédicte et HUBERT Agnès. *La Démocratie et la société de l'information en Europe*. Rennes : Apogée ; Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, (Coll. « Les Cahiers de la Cellule de prospective »).
- CARPANO Éric. *État de droit et droits européens*. Paris : L'Harmattan, 2005, (Coll. « Logiques Juridiques »).
- CARROUÉ Laurent, COLLET Didier et RUIZ Claude. *L'Europe*. Rosny-sous-Bois : Bréal, 2006, (Coll. « Histoire et géographie économiques »).
- CECCOLI Stephen J. *Pill Politics: Drugs and The FDA*. Lynne Rienner Publishers, 2004.
- CHRISTIANSEN Thomas et KIRCHNER Emil (éd.) *Committee governance in the European Union*. Manchester : Manchester University Press, 2000.
- COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. *L'Accès aux documents administratifs : troisième rapport d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs, 1982-1983*. Paris : La Documentation française, 1984.
- CONIEZ Hugo. *Écrire la démocratie : de la publicité des débats parlementaires*. Paris : L'Harmattan, 2008, (Coll. « Communication, politique et société »).

- CORBETT Richard. *The European Parliament's role in closer EU integration*. London : Macmillan, 1998.
- CORBETT, Richard, FRANCIS Jacobs et al. *The European Parliament*. London : John Harper Publishing, 2000.
- CORNU Gérard (dir.), ASSOCIATION HENRI CAPITANT (éd.). *Vocabulaire juridique*. [8e éd. mise à jour] Paris : Presses universitaires de France, DL 2007, (Coll. : « Quadrige. Dicos Poche »).
- CURTIN Deirdre. *Postnational democracy: the European Union in search of a political philosophy*. La Haye Kluwer Law International : 1997.
- DACHEUX Eric. *Vaincre l'indifférence : le rôle des associations dans l'espace public européen*. Paris : CNRS éditions, 2000.
- DACHEUX Éric. *L'Impossible Défi : la politique de communication de l'Union européenne*. Paris : CNRS, 2004.
- DAVIS Charles N. et SPLICHAL Sigman L. (dir.) *Access Denied: Freedom of Information in the Information Age*. Ames : Iowa State University Press, 2000.
- DE PUIG Lluís Maria. *Les Parlements internationaux*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2009.
- DEBBASCH Charles, DAUDET Yves. *Lexique de termes politiques*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : Dalloz, 1978.
- DELHOUSSE Franklin. *Amsterdam: The Making of a Treaty*. London : Kogan Page, 1999.
- DEHOUSSE Renaud. *La Cour de justice des Communautés européennes*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : Montchrestien, 1997, (Coll. « Clefs »).
- DEHOUSSE Renaud. *The European Court of Justice*. London : Macmillan Press, 1998,
- DELORS Jacques. *L'Acte unique européen : un moment de vérité*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1986.\*\*
- DELSALLE Paul. *Une histoire de l'archivistique*. Québec : Presses universitaires de l'Université du Québec, 1998.
- DEVILLERS Olivier. *Tacite et les sources des Annales : enquête sur la méthode historique*. Louvain : Peeters, 2003, (Coll. « Bibliothèque d'études classiques »).
- DEWERPE Alain. *Espion : une anthropologie historique du secret d'État*. Paris : Gallimard, 1994, (Coll. « Bibliothèque des histoires »).
- DOUGLAS-SCOTT Sionaidh. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow : Longman, 2002.
- DURAND Marie-Françoise, COPINSCHI Philippe, MARTIN Benoît, PLACIDI Delphine. *Atlas de la mondialisation : comprendre l'espace mondial contemporain*. Paris : Presses de Sciences Po, 2009.
- ELGSTRÖM Ole (éd.) *European Union Council Presidencies: a comparative perspective*. London : Routledge, 2003.
- ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer (éd.) *European Union negotiations: processes, networks and institutions*. Oxon, New York : Routledge, 2005, (Coll. « Routledge Advances in European Politics »).
- ELLUL Jacques. *Histoire des institutions*. Paris : Presses universitaires de France, 1955, vol. 2.
- FEINTUCK Mike. « Government control of information: some British developments ». *Government Information Quarterly*, vol. 13, n° 4, 1996.

- FERRAND Jérôme, PETIT Hugues. *L'Odyssée des droits de l'homme, t. II : mise en œuvre des droits de l'homme*. Paris : L'Harmattan, 2003, (Coll. « La Librairie des humanités »).
- FÉVRIER Jean-Marc, TERPAN Fabien. *Les Mots de l'Union européenne : droit, institutions, politique*. Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 2004.
- FRÄNGSMYR Tore. *À la Recherche des Lumières : une perspective suédoise*. Pessac : Presses universitaires de Bordeaux, 1999.
- GARCIA DE LA VEGA Désiré de. « Section I<sup>ère</sup> : dépenses secrètes ». *Guide pratique des agents du ministère des Affaires étrangères de Belgique*. Bruxelles : Auguste Decq, 1857.
- GARSTEN Christina, LINDH DE MONTOYA, Monica (eds.). *Transparency in a New Global Order: Unveiling Organizational Visions*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2008.
- GAUDRAT Philippe. *La Commercialisation de l'information*. Colloque « Droit et Télématic », Charleroi, 19-20/04/1991.
- GEIJER Erik Gustaf. *Histoire de Suède depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*. Paris : Imprimerie Béthune et Plon, 1844.
- GIRY Arthur. *Manuel de diplomatie*. Paris : Librairie Hachette, 1894.
- GUICHARDIN François [GUICCIARDINI Francesco]. *Avertissements politiques*. Paris : éd. du Cerf, 1988, (Coll. « La Nuit surveillée »).
- GUIN Jacques (dir.) *Le Secret*. Paris : Van Dieren, 2007, (Coll. « Débats »).
- HABERMAS Jürgen. *L'Espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris : Payot, 1978.
- HABERMAS Jürgen. *Droit et démocratie : Entre faits et normes*. Paris : Gallimard, 1997, (Coll. « Essais »).
- HAMMITT Harry, SOBEL David, ZAID Mark (dir.) *Litigation Under the Federal Open Government Laws 2002*. Washington D.C. : EPIC publications, 2002.
- HARLOW Carol, RAWLINGS Richard. *Law and Administration*. 2<sup>e</sup> éd. Londres : Butterworths, 1997.
- HAUBEN Michael. *The Netizens and the Wonderful World of the Net: An Anthology on the History and Impact of the Net*, 1996. Disponible à l'adresse : [www.columbia.edu/~rh120/](http://www.columbia.edu/~rh120/).
- HEEDE Katja. *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*. La Haye, Londres, Boston : Kluwer Law International, 2000.
- HILL John E., HUGHES Kevin A. *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*. Lanham : Rowman & Littlefield, 1998.
- HOCQUET-BERG Sophie, PY Bruno. *La Responsabilité du médecin*. Paris : Heures de France, 2006, (Coll. « Droit professionnel »).
- HOPKINS Antony G. (éd.) *Globalization in World History*. Londres : Pimlico, 2002.
- INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPÉEN DE FLORENCE, MENY Yves (éd.) *La construction d'un parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen 1958-2008*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009, (Coll. « 50<sup>e</sup> anniversaire du Parlement européen »).
- JEANNERET Yves. *Savoir mieux : Y a-t-il (vraiment) des technologies de l'information ?* Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2000, (Coll. « Communication »).

- KINDER-GEST Patricia. *Droit anglais. T. 1 : Institutions politiques et judiciaires*. 3<sup>e</sup> éd. Paris : Montchrestien, 1997.
- LACASSE Francois, VERRIER Pierre-Éric (dir.) *Trente ans de réforme de l'État*. Paris : Dunod, 2005.
- LADD Bruce. *Crisis in credibility*. [New York :] New American Library [1968].
- LAMIZET Bernard. *Le Miroir du politique : enquête sur la communication politique*. Paris : éd. Klincksieck, 2008, (Coll. « Pouvoirs de persuasion » ; n° 2).
- LASCOMBE Michel. *Droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*. 9<sup>e</sup> éd. Paris : L'Harmattan, 2005, (Coll. « Logiques juridiques »).
- LEBOUTTE René. *Histoire économique et sociale de la construction européenne*. Bruxelles ; Oxford : P.I.E. Peter Lang, 2008, (Coll. « Europe plurielle », n° 39).
- LEWALLE Paul. *Contentieux administratif*. Bruxelles : Larcier, 2007, (Coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège »).
- LULL James. *Culture-On-Demand: Communication in a Crisis World*. Oxford : Blackwell Publishing, 2007.
- MAGNETTE Paul (dir.) *De l'étranger au citoyen : construire la citoyenneté européenne*. Paris, Bruxelles : De Boeck-Universités, 1997.
- MAGNETTE Paul. *L'Europe, l'Etat et la Démocratie : le souverain apprivoisé*. Bruxelles : Complexe, 2000.
- MAIGRET Éric, MONNOYER-SMITH Laurence. *Télévision interactive et démocratie locale : T2i deux ans après*. Paris : CNRS, novembre 1998.
- MAISL Herbert. *Le Droit des données publiques*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 1996, (Coll. « Systèmes »).
- MARCHELLO-NIZIA Christiane. *Grammaticalisation et changement linguistique*. Bruxelles : De Boeck, 2006, (Coll. « Champs linguistiques : recherches »).
- MARION Marcel. *Dictionnaire des institutions de la France aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles*. Paris : Picard, 1923.
- MARQUAND David. *Parliament for Europe*. London : Jonathan Cape, 1979.
- MASSON Antoine. *Droit communautaire : droit institutionnel et droit matériel*. Bruxelles : éd. Larcier, 2008.
- MAZAUDOUX Olivier. *Droit international public et droit international de l'environnement*. Limoges : Presses universitaires de Limoges et du Limousin, 2008.
- MCISAAC Barbara. *The Nature and Structure of Exempting Provisions and the Use of the Concept of a Public Interest Override, report 17, Access to Information Review Task Force, September 2001*. Disponible à l'adresse: [www.atirtf-geai.gc.ca/paper-nature1-e.html](http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-nature1-e.html).
- MEHRA Achal. *Free Flow of Information: A New Paradigm*. Westport : Greenwood Press, 1986.
- MENDEL Toby. *Liberté d'information : une étude juridique comparative des législations*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : UNESCO, 2008.
- MERLE Marcel. *La Politique étrangère*. Paris : Presses universitaires de France, 1984.
- MEYER Jean. *Le Poids de l'État*. Paris : Presses universitaires de France, 1983, (Coll. « Histoires »).

- MILNER Henry. *La Compétence civique : comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*. Laval (Canada) : Presses de l'Université Laval, 2004, (Coll. « Prisme »).
- MIRANDA Serge, BUSTA José-Maria. *L'Art des bases de données : Tome 1, introduction aux bases de données*. 4<sup>e</sup> éd. Paris : Eyrolles, 1990,.
- MOYNIHAN Daniel Patrick. *Secrecy: The American Experience*. Yale : Yale University Press, 1999.
- MOLINIÉ-BERTRAND Annie. *Vocabulaire historique de l'Espagne classique*. Paris : Armand Colin, 2005, (Coll. « 128. Langues »).
- MONTERO Étienne. *La Responsabilité civile du fait des bases de données*. Namur : Les Presses universitaires de Namur, 1998.
- MORRISON Alan B. (dir.) *Fundamentals of American Law*. New York : Oxford University Press, 1996.
- NGOUEM Alain Claude. *Nouvelle donne du système mondial de l'information et redéfinition du développement en Afrique : y a-t-il déjà équilibre de flux d'information entre le centre et la périphérie ?* Paris : L'Harmattan, 2007, (Coll. « Études africaines »).
- NIMMO Dan D. *Newsgathering in Washington: A Study in Political Communication*. New York : Atherton Press, 1964, (Coll. « The American Political Science Association series »).
- NUGENT Neill. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke : Palgrave, 1999.
- OPTEM. *Perception de l'Union européenne : attitudes et attentes à son égard*. Bruxelles : Commission européenne, 2001.
- PHILLIPSON Gavin, FENWICK Helen. *Text Cases & Materials On Public Law And Human Rights*. 2<sup>e</sup> éd. London, Portland : Cavendish, 2003.
- PINDER John. *The European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2001.
- PINTO Roger. *La Liberté d'information et d'opinion en droit international*. Paris : Economica, 1984.
- POLLITT Christopher, BOUCKAERT Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2<sup>e</sup> éd. Oxford : Oxford University Press, 2004.
- POPPER Karl. *The Open Society and Its Enemies*. 5th éd. Vol. 1, « The Spell of Plato ». Londres : Routledge, 1966.
- PORTAL Roger. *Pierre le Grand*. Paris : éd. Complexe, 1990.
- RABAGNY Agnès. *L'Homme tel qu'en lui-même : droit et individualité*. Paris : L'Harmattan, 2005, (Coll. « Logiques juridiques »).
- REICHARD Martin. *The EU-NATO relationship: a legal and political perspective*. Aldersho : Ashgate, 2006.
- RHEINGOLD Howard. *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. 2<sup>e</sup> éd. Cambridge, Ma. : MIT Press, 2000.
- RIBAULT Thierry. *Économie de l'information : approche patrimoniale*. Paris : A jour, 1993, (Coll. « Nouvelles technologies documentaires »).
- ROBERTS Michael. *The Age of Liberty: Sweden, 1719-1772*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

- ROCHE Michel. *Thérapie de choc et autoritarisme en Russie : la démocratie confisquée*. Paris : L'Harmattan, 2000.
- ROSE Richard. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham (NJ): Chatham House, 1993.
- ROUSSEAU Jean-Yves, COUTURE Carol. *Les Fondements de la discipline archivistique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1994. (Collection « Gestion de l'information »)
- SCHARPF Fritz. *Governing in Europe: Efficient and Democratic?* Oxford : Oxford University Press, 1999.
- SCHOLTE Jan Aart. *Globalization: a Critical Introduction*. 2<sup>e</sup> éd. New York : Palgrave Macmillan, 2005.
- SCHÖPFEL Joachim, STOCK Christiane. *Grey Literature in an Open Context: From Certainty to New Challenges*, 26/01/2004. Disponible à l'adresse : [http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic\\_00000893/fr/](http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00000893/fr/).
- SIEDENTOP Larry. *Democracy in Europe*. Londres : Penguin Press, 2000.
- SINGLETON Fred. *A Short History of Finland*. 2e éd. New York : Cambridge University Press, 1998.
- STAËL Madame de. *Considérations sur la Révolution française*. Paris : Charpentier, 1862, 1<sup>er</sup> tome.
- STRÖMHOLM Stig. *Dans les jardins du Parnasse. Le droit et les Lettres : les relations franco-suédoises dans une perspective européenne*. Paris : Beauchesne, 1997.
- TALLBERG Jonas. *Leadership and negotiation in the European Union*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006, (Coll. « Themes in European Governance »).
- TERROU Fernand. *L'information*. 3<sup>ème</sup> éd. Paris : Presses universitaires de France, 1968, (Coll. « Que sais-je ? », n° 1000).
- SVANSTROM Ragnar, PALMSTIERNA Carl Fredrik. *A Short History of Sweden*. Oxford : Clarendon Press, 1934.
- TOINET Marie-France. *La chasse aux sorcières : le Maccarthysme (1947-1957)*. Bruxelles : Complexe, 1995, (Coll. « La mémoire du siècle », n°32).
- TRUDEL Pierre, BOUCHER Jacques, PIOTTE René, BRISSON Jean-Maurice. *Le droit à l'information : émergence, reconnaissance et mise en œuvre*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 1981.
- TWITCHETT Denis C., FAIRBANK John K. *The Cambridge History of China: Sui and T'ang China, 589–906*. Cambridge : Cambridge University Press, 1979, vol. 3.
- VAN DIJK Peter, VAN HOOFF Godefridus J.H. (dir.) *Theory and Practice of the European convention on Human Rights*. 3<sup>e</sup> éd. La Haye : Kluwer Law International, 1998.
- VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 3<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Éd. De Boeck Université, 2001.
- VAN RAEPENBUSCH Sean. *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2006, (Coll. « Faculté de droit de l'Université de Liège »).
- VEIDT Helen E., BOWLING Kenneth R., BANGS BICKFORD Charlene. *Creating the Bill of Rights: The Documentary Record from the First Federal Congress*. Baltimore, Londres : The Johns Hopkins University Press, 1991.
- VERHOEVEN Joe. *Droit de la Communauté européenne*. 2<sup>e</sup> éd. Bruxelles : Larcier, 2001, (Coll. « Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain »).

VIDAILLAN Aza de. *Histoire des Conseils du roi : depuis l'origine de la monarchie jusqu'à nos jours*. Paris : Amyot, tome 2, 1856.

VILLIGER Mark Eugen. *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage*. Zurich : Schulthess, 1999.

VINCENT David. *The Culture of Secrecy: Britain, 1832-1998*. Oxford, New York : Oxford University Press, 1998.

VIROLI Maurizio. *La théorie de la société bien ordonnée chez Jean-Jacques Rousseau*. Berlin : W. de Gruyter, 1988, (Coll. « Institut universitaire européen. Séries C : Sciences politiques et sociales », n° 11).

VOLTAIRE. *Dictionnaire philosophique*. Paris : Imprimerie De Cosse et Gaultier-Laguionie, 1838.

VOLTAIRE. *Histoire de Charles XII et histoire de Russie sous Pierre le Grand*. Paris : Librairie Firmin Didot, 1860.

VOYENNE Bernard. *Le Droit à l'information*. Paris : Aubier-Montaigne, 1970, (Coll. « Recherches économiques et sociales »).

VOS Ellen. *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Regulations: Health and Safety Regulation Committees, Agencies and Private Bodies*. Oxford : Hart Publishing, 1999.

WEILER Joseph. *The Constitution of Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

WESTLAKE Martin. « The Council of the European Union ». London : Cartermill International, 1995, p. 145.

WEWERS Johannes. *Das Zugangsrecht zu Dokumenten in der europäischen Rechtsordnung*. Francfort : Peter Lang, 2003.

WITTGENSTEIN Ludwig. *Culture and Value*. Oxford : Blackwell, 1998.

## 4.2. CHAPITRES, CONTRIBUTIONS

ANCEAU Éric. « Une république sous l'Empire. La Représentation républicaine au Corps législatif de 1863 à 1870 ». Dans BAQUIAST Paul. *L'Âge d'or des Républicains (1863-1914)*. Paris : L'Harmattan, 2001, pp. 11-34.

ANCEAU Éric. « Le Parlement à l'heure de l'apprentissage démocratique : la Deuxième République et le Second Empire ». Dans GARRIGUES Jean (dir.) *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*. Paris: Assemblée Nationale et Armand Colin, 2007, pp. 191-245.

ARCHIBALD Sam. « The Early Years of the Freedom of Information Act—1955 to 1974 ». Dans GOLDMAN Jan, MARET Susan L. *Government Secrecy: Classic and Contemporary Readings*. Westport, Londres : Libraries Unlimited, 2008, pp. 322-332.

AUST Anthony. « The Procedure and Practice of the Security Council Today ». Dans *Le Développement du rôle du Conseil de sécurité : Académie de droit international, colloque*, pp. 365-374.

BAGIAS Andréas. « Organisation et exploitation des archives du Parlement Européen dans un environnement électronique ». Dans *Contemporary history in the digital age*. Luxembourg : Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, Université du Luxembourg, 15/10/2009-16/10/2009.

BENNETT Colin J. « Convergence Revisited: Toward a Global Policy for the Protection of Personal Information ». Dans AGRE Philip E., ROTENBERG Marc (dir.) *Technology and Privacy: The New Landscape*. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1997, pp. 99-123.

- BERNSTEIN Maya A. « Privacy Act of 1974 ». Dans STAPLES William G. *Encyclopedia of Privacy: A-M, Volume 1*. Greenwood Press, 2006, pp. 414-418.
- BEST Edward. « The United Kingdom and the Ratification of the Maastricht Treaty ». Dans LAURSEN Finn, VANHOONACKER Sophie (dir.) *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*. European Institute of Public Administration, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 245-278.
- BJÖRKMAN Sven. « De la guerre de Trente Ans à l'époque gustavienne : diplomates et découvreurs de 1600 à 1800 ». Dans ACADÉMIE ROYALE SUÉDOISE DES BELLES-LETTRES, DE L'HISTOIRE ET DES ANTIQUITÉS. Paris : Beauchesne, 1993.
- BJURULF Bo. « The Swedish Presidency of 2001: A Reflection of Swedish Identity ». Dans ELGSTRÖM Ole (éd.) *European Union Council Presidencies: a comparative perspective*. London : Routledge, 2003.
- BRADLEY Kieran St. C. « Comitology and the Courts: Tales of the Unexpected ». Dans HOFMANN Herwig C. H., TÜRK Alexander (éd.) *EU Administrative Governance*. London : Edward Elgar, 2006, pp. 417-447.
- BRÉCHON Pierre, DERVILLE Grégory. « Politisation et exposition à l'information ». Dans BRÉCHON Pierre, CAUTRÈS Bruno (dir.) *Les Enquêtes Eurobaromètres*. Paris : L'Harmattan.
- CENTRE D'INFORMATISATION DES DONNÉES SOCIO-POLITIQUES, ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE (éd.) ; BRÉCHON Pierre, CAUTRÈS Bruno (dir.). *Les enquêtes eurobaromètres : analyse comparée des données socio-politiques : actes du colloque CIDSP-AFSP, Grenoble, novembre 1997*. Paris : L'Harmattan, 1998 (Coll. « Logiques politiques »).
- CARVEL John. « Request for documents of the Council: an Account of the Guardian case ». Dans DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (éd.) *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1998, pp. 53-67.
- CATALA Pierre. « Ébauche d'une théorie juridique de l'information ». *Recueil Dalloz Sirey*, 1984, 16<sup>e</sup> cahier, Chronique XVII, p. 97-104 (Repris dans *Le Droit à l'épreuve du numérique*, « Jus ex machina ». Paris : Presses universitaires de France, 1998).
- CHEVALLIER Jacques. « Le mythe de la transparence administrative ». Dans CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE (éd.) *Information et transparence administratives*. Paris : Presses universitaires de France, 1988.
- CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil. Introduction. Dans CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil (éd.) *Committee governance in the European Union*. Manchester : Manchester University Press, 2000, pp.1-22.
- COTINO Lorenzo. « Theory and Reality of Public Access to EU Information ». Dans CURTIN Deirdre, KELLERMANN Alfred E., BLOCKMANS Steven (éd.) *The EU constitution: the best way forward?* La Haye : TMC Asser Press, 2005.
- CURTIN Deirdre, MEIJERS Herman. « Access to European Union information: an element of citizenship and a neglected constitutional right ». Dans NEUWAHL Navette A., ROSAS Allan (éd.) *The European Union and Human Rights*. The Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- CURTIN Deirdre M. « Betwixt and Between: Democracy and Transparency in the Governance of the European Union ». Dans WINTER J.A., CURTIN D.M., KELLERMANN A.E., DE WITTE B. (éd.) *Reforming the Treaty on European Union: The Legal Debate*. La Haye : Kluwer Law International, 1996.
- CURTIN Deirdre. « "Civil Society" and the European Union: Opening Spaces for Deliberative Democracy? » Dans *Collected Courses the Academy of European Law European Community Law*, vol. VII, livre 1, La Haye : Kluwer Law International, 1999, pp. 185-280.



- CURTIN Deirdre. « European Legal Integration: Paradise Lost? ». Dans CURTIN Deirdre *et al. European integration and law : four contributions on the interplay between European integration and European and national law to celebrate the 25th anniversary of Maastricht University's Faculty of Law*. Antwerp ; Oxford : Intersentia, 2006, pp. 1-54.
- DACHEUX Eric. « Nouvelles technologies et participation des citoyens dans l'Union européenne ». Dans *Actes du CNRIUT*. Paris : L'Harmattan, 1999.
- DAHLGREN Peter. « Media, citizens and civic culture ». Dans GUREVITCH Michael, CURRAN James (dir.) *Mass Media and Society*. 3<sup>e</sup> éd. Londres : Edward Arnold, 2000.
- DAHLGREN Peter. « Identity Formation and EU Citizens: Democratic Dilemmas and Media Conditions ». Texte du colloque : *15<sup>th</sup> Nordic Conference on Media and Communication Research, Reykjavik, Iceland 10-14 Aug. 2001*.
- DE LEEUW Magdalena E., PRECHAL Sacha. « Transparency: A General Principle of EU Law? ». Dans BERNITZ Ulf, NERGELIUS Joakim, CARDNER Cecilia, GROUSSOT Xavier (éd.) *General principles of EC law in a process of development*. La Haye : Kluwer Law International, 2008.
- DUFF Andrew. « Toward a European federal society ». Dans FEUS, K. (éd.) *An EU Charter of Fundamental Rights*. London : Federal Trust, 2000.
- DUFFAU Jean-Marie, « La transparence administrative aux États-Unis ». Dans *La Transparence administrative en Europe, actes du colloques tenu à Aix en octobre 1989*, Paris : Éd. du CNRS, 1990.
- DYRBERG Peter. « Accountability and Legitimacy: What is the Contribution of Transparency? ». Dans ARNULL Anthony, WINCOTT Daniel (éd.) *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2002, (Coll. « Oxford Studies in European Law »).
- ELGSTRÖM Ole. « Consolidating 'unobjectionable' norms: negotiating norm spread in the EU ». Dans ELGSTRÖM Ole, JÖNSSON Christer (éd.) *European Union negotiations: processes, networks and institutions*. Oxon, New York : Routledge, 2005, (Coll. « Routledge Advances in European Politics »).
- FREUND Julien. « L'Inévitable Bureaucratie ». Dans FREUND Julien. *Études sur Max Weber*. Genève: Droz, 1990.
- FRISSON-ROCHE Anne. *Secret et profession*. Dans FRISSON-ROCHE Anne (dir.) *Secrets professionnels*. Paris : Autrement, 1999, (Coll. « Essais »).
- FROST Amanda. « Restaurer la confiance dans le gouvernement : les réformes en matière de transparence politique aux États-Unis et dans l'Union européenne ». Dans FRANK Robert, GREENSTEIN Rosalind (dir.) *Gouvernance et identité en Europe*. Bruxelles : Bruylant, 2004, pp. 175-200, (Coll. « Axes Savoir » ; n° 26).
- GARIN Aurore. « Affaire Sison : confirmation du refus d'accès aux documents du Conseil ». Centre d'études juridiques européennes, Actualité n° 392, 20/03/2007. Disponible sur le site : [www.unige.ch](http://www.unige.ch).
- GERAPETRITIS George. « Droit d'accès aux documents administratifs ». Dans *L'accès aux normes juridiques : actes, Réunion multilatérale, Borovets (Bulgarie), 25-27 novembre 1998*. Strasbourg : éd. du Conseil de l'Europe, 2000.
- GORRIS Rosanna. « Lectures de Tacite en France et en Italie ». Dans *Écritures de l'histoire (XIV<sup>e</sup> – XVI<sup>e</sup> siècle) : actes du colloque du Centre Montaigne, Bordeaux, 19-21/09/2002*. Genève : Droz, 2005.
- GUSTAVSSON Sverker. « Reconciling supranationalism and accountability: a view from Sweden ». Dans HOSKYNS Catherine, NEWMAN Michael (éd.) *Democratizing the European Union: issues for the Twenty-first Century*. Manchester : Manchester University Press, 2000.

HAMMITT Harry A. « The Legislative Foundation of Information Access Policy ». Dans GARSON G. David. *Handbook of Public Information Systems*. CRC, 2000, pp. 27-39.

HAUTALA Heidi. « Chairperson's Report from the Seminar (*Panel discussion on the reform of regulation 1049/2001 on public access to documents*) ». In PERMANENT REPRESENTATION OF FINLAND (éd.). *From Secrecy to Openness – and back ?* Brussels, 11/12/2008.

HOSKYNS Catherine. « Democratizing the EU: Evidence and arguments ». Dans HOSKYNS C., NEWMAN M. (éd.) *Democratizing the European Union*. Manchester : Manchester University Press, 2000.

HUGON Alain. « La question des fonds secrets : du cadeau à la fraude ». *Au service du roi catholique, « honorables ambassadeurs » et « divins espions » : représentation diplomatique et service secret dans les relations hispano-françaises de 1598-1635*. Madrid : Casa de Velásquez, 2004, (Coll. « Bibliothèque de la Casa de Velásquez » ; n° 28).

IOANNOU Krateros. « Le débat international sur la liberté d'information / The International Debate relating to Freedom of Information ». Dans CONSEIL DE L'EUROPE, SECRETARIAT GENERAL. *Actes du sixième colloque international sur la convention européenne des droits de l'homme*. Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1988.

JACOBS Francis B. « Institutional dynamics after Nice: View from the European Parliament ». *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference, 2001 (7th), May 31-June 2, 2001*, 2001. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/2107/01/002120.PDF>.

JANSEN Thomas. « European identity and the identity of Europe ». Dans JANSEN Thomas (éd.) *Reflections on European Identity*. Bruxelles : European Commission, Forward Studies Unit, 1999.

JORION Edmond. « Belgium ». Dans ROWAT Donald Cameron (éd.) *Administrative Secrecy in Developed Countries*. London : The Macmillan Press, 1979.

JUNCKER Jean-Claude. « Transparency in the European context ». Dans GROUP OF THE EUROPEAN PEOPLE'S PARTY (CHRISTIAN DEMOCRATS) AND EUROPEAN DEMOCRATS IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. *Our Vision of Europe: proximity, competitiveness and visibility*. Louvain : Garant, 2001.

KAELBLE Hartmut. « Un espace public européen ? La perspective historique ». Dans FRANK Robert, GREENSTEIN Rosalind (dir.) *Gouvernance et identité en Europe*. Bruxelles : Bruylant, 2004, pp. 159-173, (Coll. « Axes Savoir » ; n° 26).

KERAUDREN Philippe, DUBOIS Nicolas. « France and the Ratification of the Maastricht Treaty ». Dans LAURSEN Finn, VANHOONACKER Sophie (dir.) *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*. European Institute of Public Administration, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

LAÏDI Zaki, LAMY Pascal. « La gouvernance mondiale ou comment donner sens à la globalisation ? » *Gouvernance mondiale : rapport du Centre d'analyse économique*, n° 37. Paris : La Documentation française, 2002.

LAMBERT John, HOSKYNS Catherine. « How democratic is the European Parliament ». Dans HOSKYNS, C., NEWMAN, M. (éd.) *Democratizing the European Union*. Manchester : Manchester University Press, 2000.

LAURSEN Finn. « Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty ». Dans LAURSEN Finn, VANHOONACKER Sophie (dir.) *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*. European Institute of Public Administration, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 61-86.

LECLERC Henri. « Quelles limites au droit d'accès ? ». Dans INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (IFSA) et COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS (CADA). *Transparence et secret : colloque pour le XXV<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur*

- l'accès aux documents administratifs (Paris, 16-17 octobre 2003)*. Paris : La Documentation française, août 2004.
- LINDKVIST Thomas. « Early political organisation ». Dans HELLE Knut (éd.) *The Cambridge History of Scandinavia, vol. 1: Prehistory to 1520*. Cambridge : Cambridge University, 2003, pp. 213-216.
- LUCIANI Gérard. « Légitimité de l'usurpation : la traduction de Machiavel par Amelot de la Houssaye ». Dans COGITORE Isabelle, GOYET Francis (dir.) *Devenir roi : essai sur la littérature adressée au Prince*. Grenoble : Éditions littéraires et linguistiques de l'université de Grenoble, 2001.
- MAES Marc. « The New Regulation on Access to Documents ». Dans DECKMYN Veerle (éd.) *Increasing Transparency in the European Union?* Maastricht : European Institute of Public Administration, 2002, pp. 199-208.
- MAJONE Giandomenico. « Regulatory Legitimacy ». Dans MAJONE Giandomenico. *Regulating Europe*, London : Routledge, 1996, pp. 284-301.
- MANNINEN Juha. « Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act ». Dans ANDERS CHYDENIUS FOUNDATION. *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*. Kokkola : Anders Chydenius Foundation, 2006.
- MARTIAL Enrico. « France and the European Political Union ». Dans LAURSEN Finn, VANHOONACKER Sophie (dir.) *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reform, New Policies, and International Identity of the European Community*. Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1992.
- MCDONAGH Maeve. « European Access Legislation: Consistence or Divergence? ». Dans BURKERT Herbert, AICHOLZER Georg (dir.) *Public sector information in the digital age: Between markets, public management and citizens' rights*. Cheltenham : Edward Elgar, 2004, pp. 108-122.
- MCKAAY Ejan. « The Public's Right to Information ». Dans KORTHALS Altes Willem F., DOMMERING Egbert J., HUGENHOLTZ P. Bernt et KABEL Jan J.C. (éd.) *Information Law Towards the 21st Century*. Deventer (Boston) : Kluwer, 1992, pp. 167-175.
- METTEN Alman. « Request to a Member State for Access to European Information: The Metten Case ». Dans DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (éd.) *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1998, pp. 85-90.
- NAÔMÉ Caroline. « The Case-Law of the Court of Justice and of the Court of First Instance of the European Communities on transparency: From Carvel to Hautala II (1995-2001) ». Dans DECKMYN Veerle (éd.) *Increasing Transparency in the European Union?* Maastricht : European Institute of Public Administration, 2002. Disponible à l'adresse : [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl).
- NEYER Jürgen. « Justifying comitology: The promise of deliberation ». Dans NEUENREITHER Karlheinz, WIENER Antje (éd.) *European Integration After Amsterdam*. Oxford : Oxford University Press, 2000, pp. 112-128.
- PEERS Steve. « From Maastricht to Laeken: the political agenda of openness and transparency ». Dans DECKMYN Veerle, THOMSON Ian (éd.) *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht : European Institute of Public Administration, 2002, pp. 7-32.
- POULLET Yves. « Diffusion des données juridiques et nouveaux médias : un enjeu fondamental pour la justice ». *Savoir innover en droit, concept, outils, systèmes. Hommage à Lucien Mehl*, pp. 133-152. Disponible à l'adresse : <http://www.crid.be/pdf/public/4677.pdf>
- PRZEWORSKI Adam. « Problems in the Study of Transition to Democracy ». Dans O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHEAD Laurence (dir.) *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1986.

- RAGNEMALM Hans. « Démocratie et transparence : sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires ». *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini : vol. II, Diritto dell'Unione Europea*. Milan : Giuffrè editore, 1998.
- RAGNEMALM Hans. « The Community courts and openness within the European Union ». Dans DASHWOOD Alan et WARD Angela (éd.) *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2. Cambridge : Centre for European Legal Studies, 1999, pp. 19-30.
- RIDEAU Joël. « Les garanties juridictionnelles des droits fondamentaux dans l'Union européenne ». Dans AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, LECLERC Stéphane, REDOR Marie-Joëlle (dir.) *L'Union européenne et les droits fondamentaux*. Bruxelles : Bruylant, 1999.
- ROBERTS Alasdair. « NATO, Secrecy, and the Right to Information ». *East European Constitutional Review*, vol. 11.4 et 12.1, automne 2002-hiver 2003.
- ROBERTS Alasdair. « Supranational Governance and the Right to Information: Lessons from Experience in the EU ». Dans UNIVERSITY OF PITTSBURGH GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS. *Colloquium of the Transatlantic Consortium for Public Policy Analysis and Education, University of Pittsburgh, 22/09/2001*. Disponible sur le site : [www.spea.indiana.edu](http://www.spea.indiana.edu).
- ROMMES Jean-Jacques. « Éthique et argent – un conflit éternel ? ». *Conférence organisée par ÉthiEco dans le cadre de l'exposition « Colors of Money » (Carré Rotondes, Hollerich), Luxembourg, 21/10/2009*.
- SANVALLON Pierre. « La croissance de l'État comme problème ». Dans BURGUIÈRE André, REVEL Jacques (dir.) *Histoire de la France : l'État et les pouvoirs*. Paris : Le Seuil, 1989, tome 2, pp. 491-512.
- SAVVA Efi. « Langues faibles et langues puissantes : conclusions à partir d'une étude comparée de textes communautaires ». Dans ALIGNY François-Xavier d', GUILLAUME Astrid, NIEDER, Babette et RASTIER, François. *Plurilinguisme, interculturalité et emploi : défis pour l'Europe*. Paris : L'Harmattan, 2009.
- SEADLEY Stephen. « Information as a human right ». Dans BEATSON Jack, CRIPPS Yvonne (ed.). *Freedom of Expression and Freedom of Information*. Oxford : Oxford University Press, 2000.
- SEIPEL Peter. « Public access to public sector-held information and dissemination policy: The Swedish experience ». Dans *Access to Public Information: A Key to Commercial Growth and Electronic Democracy (Proceedings of the Stockholm Conference organized by the European Commission, Stockholm, 27-28 June 1996)*.
- SOCIÉTÉ JEAN BODIN POUR L'HISTOIRE COMPARATIVE DES INSTITUTIONS. « La preuve en Europe (XVIe-XIXe siècle) ». *La Preuve : quatrième partie, période contemporaine*. Bruxelles : éd. de la Librairie encyclopédique, 1963, (Coll. « Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions » ; XIX).
- STIGLITZ Joseph. « Transparency in Government ». Dans WORLD BANK INSTITUTE. *The Right To Tell: The Role of the Mass Media in Economic Development*. Washington, D.C. : Banque mondiale, 2002, (Coll. « WBI Development Studies »).
- VAN DER LEK Bram. « Democracy and the right to know ». *Proceedings of the International Conference Guaranteeing the Right to the Environment, Lisbon, 4-6 February 1988*. Fundação Calouste Gulbenkian, p. 173.
- VAN POELGEEST. « Secrecy and the Right of Access to Information in Europe ». Dans DE GRAAFF and JONKER (éd.) *The Optimum Formula for a Foreign Policy Document Series, Proceedings of the Second Conference of Editors of Diplomatic Documents*. La Haye : Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, 1992.
- VERHOEVEN Amaryllis. « The Right to Information: a Fundamental Right? ». Dans EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION. *An Efficient, Transparent Government and the Rights of*

*Citizens to Information, Maastricht, 29-30 May 2000*. Maastricht : EIPA, 2000, pp. 1-5. Disponible à l'adresse : <http://aei.pitt.edu/573/01/Amaryllis.pdf>.

WEBER Max. « Bureaucracy ». Dans GERTH Hans Heinrich, MILLS Charles Wright (éd.) *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York : Oxford University Press, 1946.

### 4.3. ARTICLES SCIENTIFIQUES

ΠΑΓΚΑΛΟΣ Θεόδωρος. « Κυβερνητική πολιτική - συνέχεια - αποτελεσματικότητα ». *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τ.20, 1.1996, pp.4-5. Disponible sur le site : [www.ekfrasi.gr/issues/20/articles20.html](http://www.ekfrasi.gr/issues/20/articles20.html).

ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κωνσταντίνος. « Η στάση της Ελλάδας απέναντι στην εμβάθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ». *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τ.20, 1.1996, pp.12-14. Disponible sur le site : <http://www.ekfrasi.gr/issues/20/articles20.html>.

« Transparence et secret : l'accès aux archives contemporaines ». *La Gazette des archives*, n° 177-178, 1997.

ADER Thorsten et SCHOENTHAL Max. « L'accès aux informations relatives aux activités de l'État, en particulier du point de vue des médias ». *Iris Plus : observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, éd. 2005-2.

ADONNINO Pietro. « A People's Europe: Reports from the Ad Hoc Committee ». *Bulletin of the European Communities*, supplement n° 7/85, Luxembourg, 1985.

ANDRUSSIER Sean E. « The Freedom of Information Act in 1990: More Freedom for the Government, Less Information for the Public ». *Duke Law Journal*, vol. 1991, n° 3, « Twenty-Second Annual Administrative Law Issue », juin 1991.

ANG Ien. « Culture and Communication: Towards an Ethnographic Critique of Media Consumption in the Transnational Media System ». *European Journal of Communication*, vol. 5, n° 2-3, June 1990, pp. 239-260.

ARMSTRONG Kenneth A. « Citizenship of the Union? Lessons from Carvel and the Guardian », *Modern Law Review*, vol. 59, n° 4, juillet 1996.

ARNULL Anthony. « Does the Court of Justice have inherent jurisdiction? ». *Common Market Law Review*, n° 27, 1990.

ASSOCIATION DES ARCHIVISTES DU QUÉBEC. « Code de déontologie ». *La Chronique*, vol. 26, n° 5, 1996.

BENGTSSON Rikard, ELGSTRÖM Ole et TALLBERG Jonas. « Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries ». *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, n° 3, 2004, pp. 317-319.

BENNETT Colin J. « How States Utilize Foreign Evidence ». *Journal of Public Policy*, vol. 11, 1991, pp. 31-54.

BENNETT Colin. « Understanding Ripple Effects: the Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability ». *Governance*, vol. 10, n° 3, 1997, pp. 213-233.

BESSELINK Leonard F.M. « Curing a 'Childhood Sickness'? On Direct Effect, Internal Effect, Primacy and Derogation from Civil Rights. The Netherlands Council of State Judgment in the Metten Case ». *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 3, n° 2, 1996, pp. 165-178.

BEZES Philippe. « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la V<sup>e</sup> République : la construction du *souci de soi* de l'État ». *Revue française d'administration publique*, n° 102, 2002, pp. 307-325.

BIEBER R. et SALOMÉ I. « Hierarchy of norms in European law ». *Common Market Law Review*, n° 33, 1996, pp. 907-930.

BIGNAMI Francesca. « Creating European rights: national values and supranational interests ». *The Columbia Journal of European Law*, vol. 11, n° 2, 2005, pp. 301-311. Disponible à l'adresse : [http://eprints.law.duke.edu/705/1/11\\_Colum.J.Eur.L.draft\\_4-2005.pdf](http://eprints.law.duke.edu/705/1/11_Colum.J.Eur.L.draft_4-2005.pdf).

BIRKINSHAW Patrick. « Open All Hours: the Impact of the Labour Government's Legislation on Freedom of Information ». *Current Legal Problems*, vol. 54, 2001, pp. 179-204.

BLANCHET Thérèse. « Transparence et qualité de la législation ». *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 4, 1997, pp. 207-220.

BLANCK Valérie. « Le défi de l'élargissement ». *JURIPOLE : les Cahiers du GERSE*, n° 0. Disponible à l'adresse : [www.juripole.fr/CEU/Blanck.html](http://www.juripole.fr/CEU/Blanck.html).

BLUM Françoise et NAÔMÉ Caroline. « Grandes tendances de la jurisprudence de la Cour de justice ». *Droit européen, actualités et perspectives*, vol. 46, mars 2001.

BONDE Jens-Peter. « A Danish Tonic for Europe: 28th September 2000 ». *The European Journal*, vol. 7, n° 7, mai-juin 2000. Disponible sur le site : [www.europeanfoundation.org/docs/ej0707.pdf](http://www.europeanfoundation.org/docs/ej0707.pdf).

BRADLEY Kieran St C. « The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere? ». *European Law Journal*, vol. 3, n° 3, septembre 1997.

BRADLEY Kieran St. C. « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? ». *Cahiers de droit européen*, vol. 35, n° 3-4, 1999, pp. 283-362.

BREDIN Jean-Denis. « Secret, transparence et démocratie ». *Pouvoirs*, n° 97, Le Seuil, avril 2001.

BRISARD Sébastien. « Le droit d'accès du public aux documents non publiés des institutions communautaires ». *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, n° 505, février 2007, pp. 133-134.

BUGDAHNSONJA. « Does the EU stifle voluntary policy transfer? A study of the introduction of freedom of information in Portugal and Ireland ». *Public Administration*, vol. 85, n° 1, mars 2007, pp. 123-142.

BURGORGUE-LARSEN Laurence. « A propos de la notion de compétence partagée : du particularisme de l'analyse en droit communautaire ». *Revue générale de droit international public*, 2006, tome 110, n° 2.

CALAME Pierre. « La citoyenneté en Europe : articuler les échelles de référence ». *Territoires*, n° 354, janvier 1995, p. 23. Disponible à l'adresse: [www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-191.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-191.html).

CHAPMAN Richard A. « The Fulton Report: A Summary ». *Public Administration*, vol. 46, n° 4, 1968, pp. 443-452.

CHEVALLIER Jacques. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? ». Dans CHEVALLIER Jacques et ROUBAN Luc. *La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités*. *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, pp. 203-217.

CHITI Edoardo. « Further Developments of Access to Community Information: Kingdom of the Netherlands/Conseil of the European Union », *European Public Law*, 1996.

CRIVAT Liliana. « Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne ». *Euryopa : études*, n° 6, 1997. Disponible à l'adresse : [www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/crivat.pdf](http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/crivat.pdf).

CURTIN Deirdre. « The Constitutional Structure of the Union: a Europe of bits and pieces ». *Common Market Law Review*, vol. 30, n° 1, 1993, pp. 17-69.

- CURTIN Deirdre et MEIJERS Herman. « The principle of open government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? ». *Common Market Law Review*, n° 32(2), avril 1995.
- CURTIN Deirdre. « Transparency and political participation in EU governance ». *Cultural Values*, octobre 1999, pp. 445-472.
- CURTIN Deirdre. « Citizens' Fundamental Right of access to Information: an evolving digital *passerpartout*? ». *Common Market Law Review*, vol. 37, n° 1, 2000, pp. 7-41.
- CURTIN Deirdre et MEIJER Albert Jacob. « Does transparency strengthen legitimacy? ». *Information Polity*, vol.11, n° 2, 2006, p. 113. Disponible sur le site : <http://iospress.metapress.com> .
- DACHEUX Éric. « Un monde méconnu : les réseaux associatifs européens ». *Hermès*, n° 23-24, 1999, pp. 123-130.
- DACHEUX Éric. « L'Inaccessible Étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes ». *Études européennes*, n° 1, 2003
- DACHEUX Eric et MEYER-BISCH Patrice. « De la coexistence à la cohabitation ». *Hermès*, n° 23-24, 1999, p. 21-23.
- DE LEEUW Madeleine. « WWF (UK) v Commission of the European Communities ». *European Public Law*, 1997.
- DE LEEUW Magdalena. « The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off ». *European Law Review*, vol. 28, n° 4, juillet 2003, pp. 324-348.
- DECKMYN Veerle. « La transparence et l'information européenne ». *EIPAScope*, 1994(2). Disponible à la page : [www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop94\\_2\\_2.pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scop94_2_2.pdf).
- DELORS Jacques. Intervention de M. Jacques Delors, président de la Commission, lors de la cérémonie de la signature du projet de Traité relatif à l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992). *Documents d'actualité internationale*, 01/04/1992, n° 7.
- DERCKS Lisa. « The European Commission's business ethics: a critique of proposed reforms ». *Business Ethics: A European Review*, vol. 10, n° 4, octobre 2001, pp. 346-359.
- DIVIER Pierre-François. « États-Unis, l'administration transparente : l'accès des citoyens américains aux documents officiels ». *Revue du droit Public*, 1975.
- DREWRY Gavin. « The Official Secrets Acts ». *Political Quarterly*, vol. 44, n° 1, 1973, pp. 88-93.
- DUFOUR Alfred. « La notion de loi dans l'École du droit naturel moderne : étude sur le sens du mot loi chez Grotius, Hobbes et Pufendorf in La loi. » *Archives de Philosophie du droit*, vol. 25, 1980.
- DYRBERG Peter. « El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias ». *Revista de Derecho comunitario europeo*, n° 2, juillet-décembre 1997.
- DYRBERG Peter. « Current Issues in the Debate on Public Access to Documents ». *European Law Review*, vol. 24, n° 2, avril 1999, pp. 157-170.
- EMERSON Thomas I. « Legal Foundations of the Right to Know ». *Washington University Law Quarterly*, 1976, n° 1.
- FEINTUCK Mike. « Government control of information: some British developments ». *Government Information Quarterly*, vol. 13, n° 4, 1996, pp. 345-359.
- FORREST Allan. « Naissance des archives historiques des Communautés européennes ». *Revue du Marché commun*, n° 270, octobre 1983, pp. 466-473.

- FLORINI Ann. « Business and Global Governance: The Growing Role of Corporate Codes of Conduct ». *Brookings Review*, vol. 21, printemps 2003, pp. 4-8.
- FROST Amanda. « Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union ». *European Public Law*, vol. 9, n° 1, March 2003.
- GASKELL Eric. « Commission of the European Communities and its Information Services ». *Unesco Journal of Information Science, Librarianship, and Archives Administration*, v. xxxii, n° 3, mai-juin 1978.
- GAUDIN H. « Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999.
- GAZZO Emanuele. « La France et la ratification de Maastricht : la grande ambition d'un architecte ». *Europe*, 17/04/1992.\*\*
- GILLESPIE Paul. « Ireland in the New World Order: Interests and Values in the Irish Government's White Paper on Foreign Policy », *Irish Studies in International Affairs*, vol. 7, 1996, p. 143. Disponible sur le site : <http://www.jstor.org/stable/30002031>.
- GOBIN Corinne. « Le discours programmatique de l'Union européenne. D'une privatisation de l'économie à une privatisation du politique ». *Sciences de la société*, n° 55, février 2002, pp. 157-169.
- GOYBET Catherine. « Le oui à Maastricht et après ? ». *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, septembre-octobre 1992, n° 361.
- GRONBECH-JENSEN Carsten. « The Scandinavian Tradition of Open Government and the European Union: Problems of Compatibility ? ». *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1, 1998, pp. 185-199.
- HARDEN Ian. « Citizenship and information ». *European Public Law*, vol. 7, n° 2, juin 2001.
- HÉRITIER Adrienne. « Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 2, juin 1999.
- HÉRITIER Adrienne. « Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information ». *Journal of European Public Policy*, vol.10, n° 5, 2003.
- HOLM Niels Eilschou. « The Danish System of Open Files in Public Administration ». *Scandinavian Studies in Law*, 1975, n° 19. Disponible à l'adresse : [www.cenneth.com/sisl/pdf/19-6.pdf](http://www.cenneth.com/sisl/pdf/19-6.pdf).
- JADOT B. « L'accès à l'information en matière d'environnement ». *Revue de droit communal*, 1992.
- KÖHLER Hans. « IMF must adapt and reform ». *IMF Survey*, vol. 29, n° 16, 14/08/2000.
- KÖNIG Thomas et HUG Simon. « Ratifying Maastricht: Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts », *European Union Politics*, vol. 1, n° 1, 2000, pp. 93-124.
- KOVAR V. R. « La Déclaration n° 16 annexée au Traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé », *Cahiers de droit européen*, 1997.
- KRÄMER Ludwig. « La Directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement : genèse et perspectives d'application ». *Revue du marché commun*, n° 353, décembre 1991.
- LAFAY Frédérique. « L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire ». *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 33, n° 1, janvier-mars 1997
- LAMY Pascal. « Faire progresser la gouvernance mondiale ». *Alternatives Économiques*, hors série n° 47, 1<sup>er</sup> trimestre 2001.
- LARSEN Henrik. « British and Danish European Policies in the 1990s: A Discourse Approach ». *European Journal of International Relations*, vol. 5, n° 4, 1999, pp. 451-483.



LAURENT Sébastien. « Pour une autre histoire de l'État : le secret, l'information politique et le renseignement ». *Vingtième siècle : revue d'histoire*, n° 83, juillet-septembre 2004, pp. 173-184.

LAURENT Sébastien. « La naissance du renseignement étatique en France au XIX<sup>e</sup> siècle, entre bureaucratie et politique ». *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, n° 35, 2007.

LEBRUN Albert. « Le droit à l'information environnementale : pourquoi ? pour qui ? vis-à-vis de qui ? avec quel contenu ? ». *Transparence et droit à l'information*, vol. 55, mai 2002.

LETOWSKA Ewa. « L'ombudsman polonais et la défense des droits civiques ». *Revue française d'administration publique*, n° 64, 1992, pp. 667-673.

LIPSIUS Justus. « The 1996 IGC ». *European Law Review*, n° 3, 1995.

MAGNETTE Paul. « Entre contrôle parlementaire et État de droit : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne ». *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, 2001, pp. 933-948. Disponible sur le site : [www.cairn.info](http://www.cairn.info).

MANCINI Federico G. « Europe: The Case for Statehood ». *European Law Journal*, vol. 4, n° 1, mars 1998, pp. 29-42.

MANGENOT Michel. « Des eurocrates si proches des élites étatiques : l'encadrement du Secrétariat général du Conseil (1958-2002) ». *Regards sociologiques*, n°27-28, 2004, p. 42. Disponible sur le site : [www.regards-sociologiques.com](http://www.regards-sociologiques.com).

MARIATTE Flavien. « Transparence: Conséquences contentieuses d'une communication en cours d'instance ». *Europe*, vol. 12, n° 8-9, août-septembre 2002, commentaire n° 275, p. 15.

MARSHALL L. Small. « An Attorney's Responsibilities under Federal and State Securities Laws: Private Counselor or Public Servant? ». *California Law Review*, vol. 61, n° 5, 1973, pp. 1189-1235.

MCGONAGLE Tarlach. « Débat politique et rôle des médias ». *IRIS Spécial*, éd. 2004-2.

MCCRANN Grace-Elle. « An Examination of the Conditions Surrounding the Passage of The 1966 U.S. Freedom of Information Act ». *Open Government: a journal on Freedom of Information*, vol. 3, n° 1, 24/04/2007. Disponible à l'adresse : [www.opengovjournal.org/article/view/995/793](http://www.opengovjournal.org/article/view/995/793).

MENY Yves. « Making Sense of the EU: The Achievements of the Convention ». *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 4, octobre 2003.

MILES Lee. « Sweden in the European Union: Changing expectations? ». *Journal of European Integration*, vol. 23, n° 4, 2001, pp. 303-333.

MOREAU Defarges. « Le tournant de Maastricht ». *Politique étrangère*, n° 1, 1993. Document disponible sur le site : [www.persee.fr](http://www.persee.fr).

MONAR Jorg. « Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and Its New Dynamics after Maastricht ». *Common Market Law Review*, n° 31, août 1994.

NIKOLTCHEV Susanne. *L'accès aux informations relatives aux activités de l'État, en particulier du point de vue des médias. Iris plus*. Strasbourg : Observatoire européen de l'audiovisuel, 2005, p. 1. Disponible à l'adresse : [www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int).

NYE Jr Joseph. « Globalization's democratic deficit ». *Foreign Affairs*, juillet-août 2001, pp. 2-6.

O'NEILL Michael. « The right of access to Community-held documentation as a general principle of EC law ». *European Public Law*, vol. 4, n° 3, 1998, pp. 403-432.

ÖBERG Ulf. « EU Citizen's right to know: The improbable adoption of a European Freedom of Information Act ». *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2, 1999.

- OSBORNE Denis. « Transparency and accountability reconsidered ». *Journal of Financial Crime*, vol. 11, n° 3, PERNICE Ingolf et MEYER Franz. « De la constitution composée de l'Europe ». *Revue trimestrielle de droit européen*. Berlin : Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, 2001, p. 24. Disponible sur le site : <http://whi-berlin.de/papers/2001.dhtml>.
- PICKERELL Albert G. « Secrecy and the Access to Administrative Records ». *California Law Review*, vol. 44, n° 2, mai 1956.
- REICH Charles. « La mise en œuvre du Traité sur l'Union européenne par les accords interinstitutionnels ». *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 375, février 1994.
- ROBERTS Alasdair. « Structural Pluralism and the Right to Information ». *The University of Toronto Law Journal*, vol. 51, n° 3, 2001, pp. 243-271.
- ROBERTS Alasdair. « Multilateral institutions and the right to information: Experience in the European Union ». *European Public Law*, vol. 8, n° 2, juin 2002, pp. 255-275.
- ROBERTS Alasdair. « A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations ». *Public Administration Review*, vol. 64, n° 4, 2004, pp. 410-424. Disponible sur le site : <http://dx.doi.org>.
- ROLLAND Patrice. « Note sous l'arrêt Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beermann, 20 novembre 1989, A/165 ». *Journal de droit International*, 1990.
- RONAI Maurice. « Données publiques : accès, diffusion, commercialisation ». *Problèmes politiques et sociaux*, n° 773-774, 01/11/1996.
- ROWAT Donald C. « How much administrative secrecy? » *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 31, n° 4, 1965.
- SCHAUSS Marc. « L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires ». *Journal des tribunaux : droit européen*, vol. 11, n° 95, janvier 2003, pp. 1-8.
- SCHLESINGER, Philip. « From cultural defence to political culture: media, politics and collective identity in the European Union ». *Media, Culture & Society*, vol. 19, n° 3, 1997, pp. 369-391.
- SCHÖPFEL Joachim. « Le devenir de la littérature grise. Quelques observations ». *Perspectives Documentaires en Education*, n° 62, 31/03/2006, pp. 63-72.
- STATEWATCH. « Survey shows which EU governments back access, which do not ». *Statewatch News Online*, décembre 2000.
- STEIN Eric. STEIN Eric. International Integration and Democracy: no love at first sight. *American Journal of International Law*, July 2001.
- TAGARAS Haris. « Quelques réflexions sur le difficile équilibre entre la transparence et la protection des données personnelles ». *Revue hellénique de droit international*, vol. 61 (Anniversary Issue), 2008, pp. 633-652.
- TERWANGNE Cécile de. « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques ». *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, n° 4, 1998, pp. 265-270. Disponible sur le site : <http://alexandrie.droit.fundp.ac.be>.
- TRAVERS Noel. « Access to Documents in Community Law: on the Board to a European Participatory Democracy ». *The Irish Jurist*, vol. 35, 2000, pp. 164-237.
- TRUDEL Pierre. « Réflexion pour une approche critique de la notion de droit à l'information en droit international ». *Cahiers de droit*, vol. 23, n° 4, décembre 1982, pp. 847-871.
- TWOMEY Patrick. « Case T-194/94, Carvel and Guardian Newspapers Ltd v. EU Council ». *Common Market Law Review*, n° 33, 1996.

VEYRAT-MASSON Isabelle. « Les recherches sur les campagnes électorales à la télévision ». *Le Temps des Médias*, n° 7, vol. 2, automne 2006, p. 296. Disponible à l'adresse : [www.histoiredesmedias.com/Les-recherches-sur-les-campagnes.html](http://www.histoiredesmedias.com/Les-recherches-sur-les-campagnes.html).

VESTERDORF Bo. « Transparency: not just a vogue word ». *Fordham International Law Journal*, n° 22, 1999, pp. 902-929.

WALLACE Helen. « L'approche britannique de la CIG de 1996 ». *Politique étrangère*, vol. 61, n° 1, 1996, p. 49. Disponible sur : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit\\_0032-342x\\_1996\\_num\\_61\\_1\\_4512](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342x_1996_num_61_1_4512).

WANG Yü-Ch'üan. « An Outline of The Central Government of The Former Han Dynasty ». *Harvard Journal of Asiatic Studies*, vol. 12, n° 1-2, 1949, pp. 134-187.

WATSON James Shand. « Case 2/88 Imm., Zwartveld et al., Orders of the Court of 13 July 1990 and of 6 December 1990, not yet reported ». *Common Market Law Review*, vol. 28, n° 2, 1991, pp. 428-443.

WEISBEIN Julien. « Le lobbying associatif à Bruxelles: entre mobilisations unitaires et sectorielles ». *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 9, n° 1, 2002, pp. 79-98. Disponible sur : [www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2002-1-page-79.htm](http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2002-1-page-79.htm).

WESSELS Wolfgang. « Évolutions possibles de l'Union européenne : scénarios et stratégies pour sortir d'un cercle vicieux ». *Politique étrangère*, vol. 61, n° 1, 1996, pp. 139-150. Disponible sur : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit\\_0032-342x\\_1996\\_num\\_61\\_1\\_4519](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342x_1996_num_61_1_4519).

ZILLER Jacques. « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe ». *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2, n°105-106, pp. 67-79. Disponible sur : [www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-67.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-67.htm).

#### 4.4. ARTICLES DE PRESSE

[SANS AUTEUR.] « Πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα θέλει να διασφαλίσει η Βουλή » [Le Parlement veut assurer l'accès aux documents des autorités publiques]. *Σημερινή*, 11/06/2010, p. 18. Disponible à l'adresse : <http://www.sigmalive.com/files/filefield/1/4/6/simerini%2011062010.pdf> (consulté le 30/11/2010).

[SANS AUTEUR.] « (EU) PE / Ombudsman : la présidente de la commission des pétitions ne veut pas de médiateur ». *Europe : agence internationale d'information pour la presse*, n° 5492 (n.s.), 16/05/1991, p. 10.

[SANS AUTEUR.] « Der dänische Sprengsatz ». *Der Spiegel*, 08/06/1992, pp. 154-157.

[SANS AUTEUR.] « Earthquake rocks the Euro-bridge ». *The Guardian*, 04/06/1992, p. 21.

[SANS AUTEUR.] « L'Europe selon Chirac : à cinq jours de la conférence intergouvernementale de Turin, le Président développe ses réflexions sur l'Europe ». *Libération*, 25/03/1996.

[SANS AUTEUR.] « Le difficile combat pour la transparence ». *La Voix du Luxembourg*, 21/03/2001, p. 1.

[SANS AUTEUR.] « Still dissatisfaction over Commission's proposal on openness ». *Euractiv.com*, 08/02/2000.

[SANS AUTEUR.] « Technocratie et manque de transparence ». *Le Monde diplomatique*, mai 2005. [Cahier spécial sur l'Europe.]

[SANS AUTEUR.] « Transparence au Conseil des ministres européen ». *Le Monde*, 29/11/2005, p. 27.

[SANS AUTEUR.] « Union européenne: le Parlement interprète de manière restrictive le règlement sur la transparence ». *Europolitique*, 07/12/2001.

ANDERSON Eric. « The EU's Dangerous New Security Policy ». *Trumpet*, novembre 2000.

BLACK Ian. « Prodi rebukes EU ombudsman for urging openness ». *The Guardian*, 15/03/2000. Disponible à l'adresse : <http://www.guardian.co.uk/world/2000/mar/15/eu.politics> (consulté le 30/10/2010).

BARÓN CRESPO Enrique, BONDE Jens-Peter, COHN-BENDIT Daniel. « À quoi sert un député européen? Le plaidoyer de trois élus ». *Le Monde*, 06/06/2004, p. 8.\*\*

BARRY James. « Political Uproar Expected Over New EU Secrecy Code ». *International Herald Tribune*, 26/08/2000, p. 7.

BARRY James. « Nato secrecy spooks EU suits: The push for open government has come up against closed doors ». *Financial Times*, 18/11/2000, p. 11.

BERLIN INFORMATION-CENTER FOR TRANSATLANTIC SECURITY (BITS). « Dutch, Swedish and Finish Court Action on Access to EU Documents », 2000.

BLACK Ian. « Fury as envoys vote for military secrecy ». *The Guardian*, 27/07/2000, p. 13.

BLACK Ian. « Straw tells EU to listen to its people ». *The Guardian*, 17/07/2001, p. 12.

BLAIR Tony. « Democracy's second age ». *The Economist*, 14/09/1996, p. 55.

CARLBERG Ingrid. « L'opaque transparence de l'Union européenne ». *Le Monde diplomatique*, juin 1997, p. 32.

CASTLE Stephen. « Prodi forges a new Presidential style ». *The Independent*, 15/09/1999.

CASTLE Stephen. « Eurosceptic Sweden assumes presidency of EU ». *The Independent*, 01/01/2001.

COLOMBANI Jean-Marie. « Pièges d'une victoire ». *Le Monde*, 22/09/1992. p. 1 et 6.

CROFT Adrian. « EU : EU tightens restrictions on military secrets ». *Reuters News Service*, 23/08/2000.

DE SÉLYS Gérard. « La machine de propagande de la Commission ». *Le Monde diplomatique*, juin 1996, pp. 8-9.

EVRIPIDOU Stefanos. « No clear access to public documents ». *Cyprus Mail*, 06/03/2009. Disponible à l'adresse : <http://www.cyprus-mail.com/cyprus/no-clear-access-public-documents> (consulté le 30/11/2010).

GAUTHIER Nicole. « Le remake de Maastricht à l'Assemblée. Les propositions du gouvernement sur l'Europe réveillent les clivages ». *Libération*, 14/03/1996.

HARDING Gareth. « Prodi moves to lift EU's veil of secrecy ». *European Voice*, 16/09/1999.

HERNÁNDEZ Ángel Antonio. « Noruega da con la puerta en las narices a la UE ». *El País*, 29/11/1994.

LEMAÎTRE Philippe. « De nombreuses divergences constatées au sein du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes ». *Le Monde*, 08/12/1995.

LEVIERO Anthony. « Eisenhower Issues New Security Code ». *The New York Times*, 07/11/1953, p. 1.

MARTÍ FONT Josep Maria. « Dinamarca rechaza el tratado de Maastricht e interrumpe el proceso de unidad europea ». *El País*, 03/06/1992.

OLIVERAS Eliseo. « Bruxelles, un covo di spie ». *El Periódico de Catalunya*, 26/05/2009.

PRODI Romano. « Commission's Transparency Defended ». *The Wall Street Journal Europe*, 09/03/2000.

PRODI Romano. « Let's Be Crystal Clear ». *Wall Street Journal Europe*, 09/03/2000.

RIVAIS Rafaële. « De Maastricht à Amsterdam, les lents progrès de l'Union vers la transparence ». *Le Monde*, 14/10/2000, supplément « Économie », p. 4.

SÉLYS Gérard de. « La machine de propagande de la Commission ». *Le Monde diplomatique*, juin 1996, pp. 8-9.

SÖDERMAN Jacob. « The EU's transparent bid for opacity ». *Wall Street Journal Europe*, 24/02/2000, p. 9.

STATEWATCH. « Survey shows which EU governments back access, which do not ». *Statewatch News Online*, décembre 2000.

SHELLEY John. « Europol bows to Ombudman's calls for more openness ». *European Voice*, 27/07/2000. Disponible à l'adresse : <http://www.europeanvoice.com/article/imported/europol-bows-to-ombudman-s-calls-for-more-openness/41150.aspx> (consulté le 30/10/2010).

VELLA Matthew. « Freedom of Information law to be in force by 2010 ». *Malta Today*, 26/07/2009.

#### 4.5. PAPERS ET INÉDITS

AMOS Jim. *Freedom of Information and Business: The impact of a Freedom of Information Act upon business as suppliers of products and services to the UK Government*. The Constitution Unit, School of Public Policy, University College London, juin 1999. Disponible à l'adresse : <http://www.ucl.ac.uk>.

BASS Gary et MOULTON Sean. *The Bush Administration's Secrecy Policy: A Call to Action to Protect Democratic Values*. [OMB (Office of Management and Budget) Watch Working Paper], octobre 2002. Disponible à l'adresse : [www.ombwatch.org](http://www.ombwatch.org).

BIGNAMI Francesca. « The Administrative State in a Separation of Powers Constitution: Lessons for European Community Rulemaking from the United States ». *Jean Monnet Working Paper*, n° 5, 1999. Disponible à l'adresse : [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org).

CIVICUS (coord.), THE MANAGEMENT CENTRE OF THE MEDITERRANEAN (ed.), INTERCOLLEGE (ed.). *An Assessment of Civil Society in Cyprus: Map for the Future 2005 : CIVICUS Civil Society Index Report*. [s.l., s.d.]. Disponible à l'adresse : [http://www.undp-act.org/data/articles/civicus\\_civil\\_society\\_index\\_report\\_cyprus.pdf](http://www.undp-act.org/data/articles/civicus_civil_society_index_report_cyprus.pdf) (consulté le 30/11/2010).

EISELT Isabella et SLOMINSKI Peter. « The Negotiation of the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity ». *Institut für Europäische Integrations Forschung Working Paper*, n° 4, 2005. Disponible à l'adresse : [www.eif.oeaw.ac.at](http://www.eif.oeaw.ac.at).

HARDEN Ian. *Introductory Statement to the 5th meeting of the Council of Europe Group of Specialists on Access to Official Information*. Strasbourg : Office of the European Ombudsman, 22/02/2000. Disponible à l'adresse : <http://ian.harden.net>.

LUBBERS Eveline. « European secrecy act coming up soon ». *FECL*, 08/09/1992. Disponible à l'adresse : <http://www.fecl.org>.

LODGE Juliet. *Communicating Europe: Transparency and Democratic EU Governance*. Leeds : Jean Monnet European Centre of Excellence, 2005. Disponible sur le site : [www.leeds.ac.uk](http://www.leeds.ac.uk).

MICHALSKI Anna. « Le Danemark et sa politique européenne ». Paris : Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques, juin 1996. (Coll. « Études du CERI », n° 16.) Disponible sur le site : [www.ceri-sciencespo.com](http://www.ceri-sciencespo.com).

MILLER, Vaughne. « The Laeken Declaration and the Convention on the Future of Europe », *House of Commons Library, Research Paper 02/14*, 08/03/2002. Disponible à l'adresse : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-014.pdf>.

NOËL Émile. « Quelques réflexions sur les perspectives politico-institutionnelles de l'intégration européenne en 2000 et au-delà ». *Collected courses of the Academy of European Law = Recueil des cours de l'Académie de droit européen*. Vol. VII, Book 1 (European Community law), 1996, pp. 1-14 [European University Institute : Robert Schuman Centre for Advanced Studies, working paper n° 39/96, 15/07/1996. Disponible sur le site : [www.eui.eu](http://www.eui.eu)].

ÖBERG Ulf. « Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado about Nothing? » *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998. Disponible sur le site : [www.eiop.or.at](http://www.eiop.or.at).

ÖBERG Ulf. « Public access to documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty ». *European Integration Online Papers*, vol. 2, n° 8, 1998. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at>.

PEERS Steve. « The New Regulation on Access to Documents: a Critical Analysis ». *Handbook on European Law and in Queen's Papers on Europeanisation*, n° 6/2002.

RATH Abigail. Freedom of Information and Open Government. Background paper n° 3/2000, New South Wales. Parliamentary Library Research Service, septembre 2000. Disponible à l'adresse : [www.parliament.nsw.gov.au](http://www.parliament.nsw.gov.au).

SCHOLTE Jan Aart. « What Is Globalization? The Definitional Issue — Again ». *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper*, n° 109/02, décembre 2002.

#### 4.6. DISCOURS ET INTERVIEWS

AGNELLI Susanna [présidente en exercice du Conseil]. [Intervention orale] Débat du 13/03/1996 à Strasbourg [« Conférence intergouvernementale - Préparation du Sommet européen de Turin »]. *Journal officiel des Communautés européennes*. Annexe : « Débats du Parlement européen ». n° 4-478, pp. 110-114.

CAVACO SILVA Aníbal. Discours de M. Aníbal Cavaco Silva, Premier ministre du Portugal, Président du Conseil des ministres de la CEE (Maastricht, 7 février 1992). *Documents d'actualité internationale*, 01/05/1992, n° 9, pp. 157-158.

CONDELLO Clément. « La finance retrouve son discours éthique : conférence *Éthique et argent : un conflit éternel ?*, avec Jean-Jacques Rommes, directeur de l'ABBL ». *Letzebuerger Journal*, 29/10/2009.

FORD Glyn. Intervention de Glyn Ford lors de la séance du 14/10/1992. *Journal officiel*, annexe, *Débats du Parlement européen*, 14/10/1992, n° 3-422, p. 21.

JUPPÉ Alain. Intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13/03/1996. \*\*

KINKEL Klaus et AGNELLI Susanna. Deutsch-Italienische Gemeinsame Erklärung von Bundesaußenminister Klaus Kinkel und Außenministerin Susanna Agnelli, Porto Santo Stefano, 15/07/1995, *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, n° 60, p. 587.

PRODI Romano. Discours du 14/09/1999 devant le Parlement européen.\*\*

PRODI Romano. Le rôle des régions dans le processus de construction de la nouvelle Europe : gouvernance et convention. Rencontre avec les Présidents des régions d'Europe, Bellagio, 15/07/2002. Disponible sur : <http://europa.eu/rapid>.

ROMMES Jean-Jacques [président de l'Association des banques et des banquiers du Luxembourg]. « Éthique et argent – un conflit éternel ? ». Conférence, Carré Rotondes, Luxembourg, 21/10/2009.

SCHWAIGER Norbert, VALLS Raquel. *Interview de Norbert Schwaiger : la prise de décision dans le domaine communautaire*. Sanem : Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, 22/11/2006.\*\*

SÖDERMAN Jacob. « Le rôle et l'influence du Médiateur européen en matière d'accès aux documents et de transparence des processus de décision ». Contribution pour le Séminaire de l'IEAP sur la transparence et l'ouverture, Maastricht, 18-19 septembre 1997, p. 2. Disponible à l'adresse : [www.euro-ombudsman.eu.int/speeches](http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches).

SÖDERMAN Jacob. Discours à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire du Médiateur de la République française, Paris, 05/02/1998.

SÖDERMAN Jacob. Access to documents of the EU institutions: the key to a more democratic and efficient Union. Discours prononcé dans le cadre du colloque « Access to documents of the EU institutions: the key to a more democratic and efficient Union », organisé par la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, Bruxelles, 18/09/2000. Disponible sur le site : [ombudsman.europa.eu/speeches](http://ombudsman.europa.eu/speeches).

SÖDERMAN Jacob. Le citoyen, l'État de droit et l'ouverture. Discours à la Conférence sur le droit européen, Stockholm, 10-12/06/2001. Disponible sur le site : <http://ombudsman.europa.eu/speeches>.

SÖDERMAN Jacob. Transparency as a Fundamental Principle of the European Union. Discours au Walter Hallstein Institute, Université Humboldt, Berlin, 19/06/2001. Disponible sur le site : [www.euro-ombudsman.eu.int/speeches](http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches).

SOISSON Jean-Pierre [ministre français de la Fonction publique et de la Modernisation administrative (mai 1991 – mars 1992)]. Discours d'ouverture du colloque « L'avenir de l'État dans une économie de marché » organisé du 21 et 22 novembre 1991 pour le XXV<sup>e</sup> anniversaire de l'Institut international d'administration publique. *Revue française d'administration publique*, n° 61, janvier-mars 1992.

SPAAK Paul-Henri. Discours du 28/09/1948, troisième session de l'Assemblée générale des Nations unies, Palais de Chaillot, Paris. Disponible sur le site : [www.fondationspaak.org](http://www.fondationspaak.org) (document n° 28).

THORN Gaston. Discours prononcé par M. Gaston Thorn, président de la Commission des Communautés européennes devant le Parlement européen (Strasbourg, lundi 12 janvier 1981). Strasbourg : Commission des Communautés européennes, 12/06/1981.\*\*

WHITE Aidan. « EU Transparency in Security and Defence Policy », intervention pour la Fédération internationale des journalistes auprès du Parlement européen), 17/10/2000. Disponible à l'adresse : <http://europe.ifj.org>.

#### 4.7. THÈSES ET MÉMOIRES

ΛΥΜΟΥΡΗΣ Νικόλαος. *Η πρόσβαση των πολιτών στα κοινοτικά έγγραφα και ο νέος κανονισμός 1049*. Διπλωματική εργασία - Πάντειο Πανεπιστήμιο. Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Κατεύθυνση Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική, Αθήνα, 2001. Disponible à l'adresse : [http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/292/1/111\\_lymouris.pdf](http://library.panteion.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/292/1/111_lymouris.pdf).

BERGE Achim. *Improved rules on public access to documents? The discussion on a regulation under Art 255 ECT*, Master Thesis in European Law, Stockholm University, 2001.

BROMAN Matilda. *Taking advantage of institutional possibilities and network opportunities: analyzing Swedish strategic action in EU negotiations*. University dissertation from Department of Political Science, [2008]. Disponible sur le site : [www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda\\_broman.pdf](http://www.svet.lu.se/Fulltext/Matilda_broman.pdf).

FILLION Stéphanie. *Du secret à la transparence: pour un État plus proche des citoyens. Dans quelle mesure l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés permet une réforme effective et efficace de l'État ?* Mémoire de fin d'études de l'Institut d'Études Politiques de Lyon, 2006.

TERWANGNE Cécile de. *Société de l'information et mission publique d'information : thèse*. Namur : Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, mars 2000. Disponible sur le site : [www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf](http://www.fundp.ac.be/pdf/publications/41876.pdf).

WEISBEIN Julien. *Construire la citoyenneté européenne. Les mobilisations associatives autour de l'intégration communautaire*, Thèse de science politique, 2 t., Paris : IEP, 2002.



# ANNEXE

## 1. LA TRANSPARENCE ET L'UNION EUROPÉENNE : TABLEAU CHRONOLOGIQUE (1992-2004)

Année	Date	Faits marquants	Instruments juridiques des institutions et organes communautaires	Arrêts de la Cour de justice et du Tribunal de première instance
1992	7 février	Déclaration n° 17 annexée à l'acte final du Traité sur l'Union européenne		
	16 octobre	Déclaration de Birmingham		
	12 décembre	Conclusions du Conseil européen d'Édimbourg sur la transparence		
1993	8 juin	Communication de la Commission : l'accès du public aux documents des institutions - Communication au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social		
	8 juin	Résolution du Conseil relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire		
	21-22 juin	Conclusions du Conseil européen de Copenhague sur l'accès à l'information		
	25 octobre	Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la transparence, la démocratie et la subsidiarité		
	6 décembre		Décision 93/662/CE du Conseil portant adoption de son règlement intérieur	
	6 décembre		93/731/CE : Code de conduite concernant l'accès du public aux documents approuvés par le Conseil et la Commission	
	20 décembre		<b>Décision 93/731/CE du Conseil relative à l'accès du public aux documents du Conseil</b>	
1994	8 février		<b>Décision 94/90/CECA, CE, Euratom relative à l'accès du public aux documents de la Commission</b>	
1995	4 mars	Publication au <i>Journal officiel</i> de la communication de la Commission sur l'amélioration de l'accès aux documents		
	29 mai	Conclusions du Conseil sur la transparence		
	2 octobre	Code de conduite concernant la publicité des procès-verbaux et des déclarations aux procès-verbaux du Conseil agissant comme législateur		
	19 octobre			Arrêt du TPI dans l'affaire T-194/94 : <i>John Carvel &amp; Gardian Newspaper/Conseil</i>
1996	27 février		Décision du secrétaire général du Conseil relative aux redevances dans le cadre de l'accès du public aux documents du Conseil	

	30 avril			Arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire C-58/94 : <i>Pays-Bas/Conseil</i>
	Juillet	Premier rapport sur la mise en œuvre de la décision 93/731/CE du Conseil relative à l'accès du public aux documents du Conseil		
	19 septembre		96/567/CE, CECA, Euratom : Décision de la Commission du 19 septembre 1996 modifiant la décision 94/90/CECA, CEE, Euratom relative à l'accès du public aux documents de la Commission	
	6 décembre	Conclusions du Conseil concernant le réexamen de la décision 93/731/CE du Conseil relative à l'accès du public aux documents du Conseil		
	6 décembre		96/705/Euratom/CECA/CE : Décision du Conseil modifiant la décision 93/731/CE du Conseil relative à l'accès du public aux documents du Conseil	
1997	5 mars			Arrêt du TPI dans l'affaire T-105/95 : <i>WWF/Commission</i>
	21 mars		Décision concernant l'accès du public aux documents de l'Agence européenne pour l'environnement	
	26 mars		Règles relatives à l'accès du public aux documents adoptées par le comité de direction de la Banque européenne d'investissement	
	7 avril		Décision no 18/97 portant règles internes relatives au traitement des demandes d'accès aux documents dont dispose la Cour	
	25 mai		Décision du Comité économique et social relative à l'accès du public aux documents du CES	
	3 juin		Décision n° 9/97 concernant l'accès du public aux documents administratifs de l'Institut monétaire européen	
	10 juillet		<b>97/632/CE, CECA, Euratom : Décision du Parlement européen du 10 juillet relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen</b>	
	17 septembre		Décision du Comité des régions relative à l'accès du public aux documents du Comité des régions	
	27 octobre		Décision du Conseil de direction concernant l'accès du public aux documents de la Fondation européenne pour la formation	
	15 décembre	Rapport spécial du médiateur européen à l'attention du Parlement européen à la suite de l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents		
1998	6 février			Arrêt du TPI dans l'affaire T-124/96 : <i>Interporc/Commission</i>
	3 mars			Ordonnance du TPI dans l'affaire T-610/97 : <i>R. Norup Carlsen e.a./Conseil</i>

	19 mars			Arrêt du TPI dans l'affaire T-83/96 : <i>Gerard van der Wal/Commission</i>
	19 mars		Décision du Conseil sur la création d'un registre public des documents du Conseil	
	19 mars	Conclusions de la présidence sur la transparence des activités du Conseil dans le domaine relevant du titre VI du Traité UE		
	16 juin	Conclusions du Conseil européen de Cardiff sur la transparence		
	17 juin			Arrêt du TPI dans l'affaire T-174/95 : <i>Svenska Journalistförbundet/Conseil</i>
	19 juin	Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision 93/731/CE du Conseil relative à l'accès du public aux documents du Conseil		
	29 juin	Conclusions du Conseil concernant le deuxième réexamen de la décision 93/731/CE du Conseil relative à l'accès du public aux documents du Conseil		
	29 juin	Conclusions du Conseil sur la transparence		
	16 juillet	Résolution sur le rapport spécial du médiateur européen à l'attention du Parlement européen suite à l'enquête d'initiative propre sur l'accès du public aux documents		
	3 novembre		BCE/1998/12 : Décision de la Banque centrale européenne concernant l'accès du public aux documents et aux archives de la Banque centrale européenne <sup>1547</sup>	
	21 novembre		1999/738/CE : Décision de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sur le code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	
	6 décembre	Conclusions du Conseil sur la transparence et la coopération dans le domaine des activités d'information sur l'Union européenne		
	22 décembre	Accord interinstitutionnel sur les lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire		
1999	1 <sup>er</sup> janvier	Mise en service du registre public des documents du Conseil		
	1 <sup>er</sup> mai	<b>Entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam</b> <sup>1548</sup>		

<sup>1547</sup> Cette décision remplace la décision n° 9/97 de l'Institut monétaire européen du 03/06/1997.

<sup>1548</sup> Dispositions applicables en matière de droit d'accès du public aux documents : article 255 TCE ; articles 28, § 1, et 41, § 1 TUE ; déclarations n° 35 et 41 annexées à l'acte final du Traité d'Amsterdam ; articles 230 et 195 du TCE (possibilité de recours juridictionnel ou de plainte auprès du médiateur en cas de rejet total ou partiel d'une

	31 mai		1999/385/CE, CECA, Euratom : Décision du Conseil portant adoption de son règlement intérieur	
	8 juin	Conclusions du Conseil sur la transparence et activités d'information sur l'UE		
	19 juillet			Arrêt du TPI dans l'affaire T- 188/97 : <i>Rothmans International/Commission</i>
	19 juillet			Arrêt du TPI dans l'affaire T- 14/98 : <i>Heidi Hautala/Conseil</i>
	19 juillet	Rapport sur le fonctionnement du registre public des documents du Conseil		
	14 octobre			Arrêt du TPI dans l'affaire T- 309/97 : <i>Bavarian Lager Company/Commission</i>
	6 décembre		2000/23/CE : Décision du Conseil concernant l'amélioration de l'information sur les travaux législatifs du Conseil et le registre public des documents du Conseil	
	7 décembre			Arrêt du TPI dans l'affaire T- 92/98 : <i>Interporc/Commission</i>
2000	11 janvier			Arrêt de la Cour de Justice dans les affaires C-174/98 P & C- 189/98 P : <i>Gerard van der Wal et Pays-Bas/Commission</i>
	6 avril			Arrêt du TPI dans l'affaire T- 188/98 : <i>Aldo Kuijjer/Conseil</i>
	13 septembre			Arrêt du TPI dans l'affaire T- 20/99 : <i>Denkavit Nederland BV/Commission</i>
	20 octobre			Arrêt du TPI dans l'affaire T- 123/99 : <i>JT's Corporation</i>
	7 décembre	<b>Proclamation solennelle de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne</b> <sup>1549</sup>		
2001	14 février			Ordonnance du TPI dans l'affaire T-3/00 : <i>Pitsiorlas/Conseil et BCE</i>
	9 avril		2001/320/CE : Décision du Conseil sur la communication au public de certaines catégories de documents du Conseil	
	30 mai		<b>Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlements européen, du Conseil et de la Commission</b> <sup>1550</sup>	

demande confirmative d'accès) et article 207, § 3, TCE (élaboration par le Conseil, dans son règlement, des conditions dans lesquelles le public a accès aux documents de cette institution).

<sup>1549</sup> Article 42 : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ».

<sup>1550</sup> Applicable le 3 décembre 2001, remplace depuis cette date les décisions n° 93/731 du Conseil, 94/90 de la Commission, et 97/632 du Parlement européen.

	30 mai	Déclaration commune concernant le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission		
	12 juillet			Arrêt du TPI dans l'affaire T-204/99 : <i>Olli Mattila/Conseil</i>
	10 octobre			Arrêt du TPI dans l'affaire T-111 : <i>BAT/Commission</i>
	13 novembre		Décision du Parlement européen portant adaptation de son règlement aux dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission	
	28 novembre		Décision du bureau relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen	
	29 novembre		2001/840/CE : Décision du Conseil du 29 novembre 2001 modifiant le règlement intérieur du Conseil <sup>1551</sup>	
	5 décembre		2001/937/CE, CECA, Euratom : Décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur	
	6 décembre			Arrêt de la Cour de Justice dans l'affaire C-353/99 P : <i>Conseil/Heidi Hautala</i>
	11 décembre			Arrêt du TPI dans l'affaire T-191/99 : <i>David Petrie e.a./Commission</i>
2002	7 février			Arrêt du TPI dans l'affaire T-211/00 : <i>Aldo Kuijjer/Conseil</i>
	3 juin	Mise en service des registres publics des documents de la Commission et du Parlement européen		
	25 juin			Arrêt du TPI dans l'affaire T-311/00 : <i>BAT/Commission</i>
	22 juillet		2002/682/CE, Euratom : Décision du Conseil portant adoption de son règlement intérieur	
	27 novembre		Règles relatives à l'accès du public aux documents, adoptées par le comité de direction de la Banque européenne d'investissement	
2003	11 février		Décision n° 64/2003 du Comité des régions relative à l'accès du public aux documents du Comité des régions	
	6 mars			Arrêt de la Cour dans l'affaire C-41/00 P : <i>Interporc/Commission</i>

<sup>1551</sup> Abroge les décisions n° 93/731, 2000/23 et 2001/320.

	8 avril	Rapport du Conseil concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil sur l'accès du public aux documents du Parlement européen du Conseil et de la Commission (2002)		
	29 avril	Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2002 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen du Conseil et de la Commission		
	15 mai			Arrêt de la Cour dans l'affaire C-193/01P : <i>Pitsiorlas/Conseil et BCE</i>
	18 juin	Adoption des règlements n° 1645/2003 à 1655/2003 du Conseil par lesquelles l'application du règlement n° 1049/2001 est étendue à 11 agences et organes communautaires		
	1 <sup>er</sup> juillet		2003/603/CE : Décision du Comité économique et social relative à l'accès du public aux documents du Comité économique et social européen	
	22 juillet	Adoption des règlements n° 1641/2003 à 1644/2003 du Parlement européen et du Conseil étendant l'application du règlement n° 1049/2001 à quatre agences et organes communautaires		
	17 septembre			Arrêt du TPI dans l'affaire T-76/02 : <i>Mara Messina/Commission</i>
	22 septembre		Règlement du Conseil (CE, EURATOM) N° 1700/2003 modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique	
	25 septembre	Résolution du Parlement européen sur l'accès du public aux documents du Parlement européen du Conseil et de la Commission (application du règlement 1049/2001/CE)		
	16 octobre			Arrêt du TPI dans l'affaire T-47/01 : <i>Co-Frutta/Commission</i>
2004	22 janvier			Arrêt de la Cour dans l'affaire C-353/01 P : <i>Mattila/Conseil et Commission</i>
	30 janvier	Rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission		