



**ROYAUME DU MAROC**  
Ministère de la fonction publique  
et de la modernisation  
de l'Administration



**CDL-UD(2016)006**  
Or. fr.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LE MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA  
MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DU ROYAUME DU MAROC**

**Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration**

**UniDem**

**“GOUVERNEMENT OUVERT”**

**Centre d'Accueil et de Conférences  
Avenue Essanouabar, HAY RIAD, Rabat, Maroc**

**4 - 7 avril 2016**

**TRANSPARENCE ET ACCES A L'INFORMATION**

par

**M. Gerhard GRILL (Conseiller principal, Bureau du Médiateur européen,  
Union européenne)**

## **Transparence, responsabilité et accès à l'information**

### **I. Introduction**

La transparence forme un élément clé de la bonne gouvernance. Son importance à cet égard est souligné par le concept d'un 'gouvernement ouvert', concept qui revêt une importance toujours croissante comme en témoigne, par exemple, les travaux du 'Open Government Partnership' qui rassemble un bon nombre d'états (69 pour le moment) dans le monde. Tous ces états se sont mis d'accord sur une déclaration ('Open Government Declaration') qui souligne l'importance de renforcer la transparence.

Il y a un large consensus selon lequel la transparence est étroitement liée à la démocratie. En effet, la transparence constitue l'un des aspects qui révèle le mieux l'existence ou non d'une société véritablement démocratique et pluraliste.

La transparence en général et le droit du public à l'accès aux informations dans la possession des autorités publiques en particulier poursuivent trois buts principaux.

D'abord, les citoyens sont mis en mesure de participer plus étroitement et de manière informée aux affaires publiques et d'exercer leurs droits fondamentaux.

Deuxièmement, la transparence permet au public de se former une opinion critique sur les actions des autorités publiques. Un système démocratique est fondé sur la prémisse que tout pouvoir émane en dernier lieu du peuple. Il est donc nécessaire que les électeurs soient en mesure de s'informer sur l'action du gouvernement afin d'être capables, lors des prochaines élections ou à l'occasion d'un référendum, d'utiliser leur droit de vote de manière informée. La transparence a aussi été reconnue comme un moyen privilégié pour combattre la corruption. En garantissant un niveau élevé de transparence dans des domaines sensibles comme des marchés publics, les pratiques corrompues sont en effet rendues plus difficiles et les possibilités de dévoiler de telles pratiques sont améliorées.

Enfin, la transparence contribue à affirmer la légitimité de l'administration et à renforcer la confiance du public dans ses autorités, à condition bien sûr que ces autorités acceptent d'assumer la responsabilité de leurs actions.

Bien que la transparence a donc une importance très importante en tant qu'instrument, elle est de plus en plus aussi reconnue comme un droit ou même un droit fondamental des citoyens.

La transparence est aussi intimement liée au concept de la prééminence du droit ('rule of law'). Dans ce contexte, il convient de noter que la Commission de Venise, dans son

rapport de mars 2011 sur la prééminence du droit, a souligné que ce concept couvre plusieurs éléments, dont la légalité, qui, à son tour, suppose une procédure d'adoption des textes de loi qui est transparente, responsable et démocratique. La Commission de Venise vient d'adopter (lors de sa session du 11-12 mars 2016), une liste de critères qui permet d'évaluer le degré de respect de l'Etat du droit. Cette liste contient plusieurs critères qui ont trait à la transparence (voir notamment les points A.5 et F.1).

La transparence est nécessaire à tous les niveaux de l'administration publique, c'est-à-dire tant sur le plan national, régional et local (et bien sûr aussi en ce qui concerne une administration publique établie sur le plan international). Dans ce contexte, il est utile de mentionner la stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local qui a été lancée en 2007 et adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2008. Cette stratégie est fondée sur 12 principes de bonne gouvernance démocratique, y compris "l'ouverture et la transparence, pour garantir au public un accès libre à l'information et pour faciliter la compréhension de la gestion des affaires publiques".

Le Conseil de l'Europe s'est occupé de la question de la transparence depuis longtemps. En 1981, son Conseil des Ministres a adopté la Recommandation No. R (81) 19 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques dans les États Membres du Conseil de l'Europe (la 'Recommandation de 1981'). Cette recommandation, qui énonçait huit principes, préconisait déjà "l'accès le plus large possible" à ces informations. Le Conseil de l'Europe revenait sur ce sujet en 2002 dans la Recommandation Rec (2002) 2 de son Conseil des Ministres sur l'accès aux documents publics (la 'Recommandation de 2002').

En 2008, le Conseil de l'Europe a franchi une nouvelle étape en adoptant une Convention sur l'accès aux documents publics, qui a été ouverte à la signature et à la ratification des États Membres en 2009 (la 'Convention de 2008'). Cette Convention constitue le premier instrument juridique international contraignant qui reconnaît un droit général d'accès aux documents publics. Afin d'entrer en vigueur, cette Convention doit être ratifiée par 10 États Membres. À l'heure actuelle, ce seuil n'a pas encore été atteint.

Cela étant dit, il est clair qu'une transparence totale n'est ni possible ni souhaitable à cet égard. Il y a des domaines où une mesure plus ou moins large de confidentialité est requise, au moins pour un certain temps, afin d'assurer l'efficacité de l'action publique. Il est donc nécessaire d'examiner le niveau de transparence qui est possible dans ces circonstances. Il y a des différences considérables en ce que les états concernés considèrent comme le niveau de transparence qui est requise. Il y a des pays où les plus hauts dirigeants politiques (notamment le président) sont censés devoir dévoiler leur déclaration d'imposition. Il y a d'autres pays où une telle approche serait considérée comme une ingérence non justifiée dans la vie privée de ces personnes.

Toujours est-il qu'un niveau élevé de transparence est ciblé. Il n'est pas sans intérêt de noter dans ce contexte que l'article premier du Traité sur l'Union européenne prévoit que, dans l'Union européenne, les décisions sont prises "dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture".

Nous reviendrons sur ce sujet plus tard en relation avec la question de l'accès aux documents.

Il est évident que la transparence va de pair avec la responsabilité. La transparence permet de mieux comprendre qui a effectué une action donnée et qui devrait, par conséquent, être considéré comme responsable pour cette action.

Afin d'illustrer ma présentation, je vais faire référence à des exemples concrets qui proviennent de l'activité de l'Union européenne en général et du Médiateur européen en particulier, que je connais

le mieux. Il est utile de souligner que le Médiateur européen est un organe de l'Union européenne qui a la tâche d'enquêter sur des cas de mauvaise administration de la part des institutions, organes ou organismes de l'Union européenne. Un manque de transparence constitue un cas de mauvaise administration. Bien que le Médiateur européen ne dispose pas de pouvoir contraignant, ses recommandations sont largement suivies par l'administration de l'Union européenne.

## **II. Transparence en matière législative et budgétaire**

Dans tous les pays démocratiques, le principe de la transparence est bien établi en ce qui concerne l'activité législative des parlements. Les propositions de loi sont disponibles au public, et les débats au Parlement sont accessibles au public. Bien sûr, les lois sont publiées dès qu'elles ont été adoptées.

Dans la réalité, des problèmes peuvent néanmoins exister. Nous nous limiterons à mentionner la possibilité, qui existe dans plusieurs pays, de traiter dans une même loi des questions qui n'ont point trait au sujet principal de cette loi. Surtout lorsque ceci n'est même pas clarifié dans le titre de cette loi, une telle pratique soulève des questions en ce qui concerne la transparence.

Dans l'Union européenne, la situation est compliquée par le fait que le pouvoir législatif est, dans une large mesure, partagé par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Tandis que les membres du Parlement sont élus par les citoyens des pays membres de l'Union européenne, le Conseil rassemble les représentants des gouvernements de ces états. Les séances du Parlement sont accessibles au public. En revanche, il y avait des limites en ce qui concerne l'accès du public aux séances du Conseil. Suite à une plainte qu'il avait reçue en 2003 à cet égard, le Médiateur européen a ouvert une enquête pour examiner si ces limites étaient compatibles avec le principe de transparence. Après avoir donné au Conseil la possibilité de soumettre un avis et après avoir examiné tous les éléments de fait et de droit concernant cette question, le Médiateur européen a adressé une recommandation au Conseil selon laquelle ce dernier devrait siéger en public lorsqu'il agit en sa qualité de législateur. En 2005, et suite au refus du Conseil de modifier sa pratique, le Médiateur européen a renouvelé sa recommandation dans un rapport spécial soumis au Parlement européen, qui s'est rallié à la position du Médiateur européen. L'article 15, paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule maintenant le point suivant: "Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif."

Dans l'Union européenne, le Parlement européen, dans presque chaque cas, ne peut se pencher sur un projet législatif de sa propre initiative mais doit attendre une proposition législative de la part de la Commission européenne. Lorsqu'une telle proposition est faite, il incombe alors au Parlement et au Conseil de l'examiner. La procédure législative prévue par le droit de l'Union européenne est assez compliquée et peut donc prendre un temps considérable. Dans les années récentes, les trois institutions concernées ont de plus en plus recours à une procédure dite 'trilogue', qui consiste en une discussion entre un nombre limité de représentants de ces institutions qui a pour but de résoudre des problèmes potentiels déjà à un stade précoce de la procédure et de faciliter ainsi l'adoption des actes législatifs en question. Cette approche manque toutefois de transparence. En 2015, le Médiateur européen a donc entamé une enquête de sa propre initiative afin d'étudier cette question. Le Médiateur ne s'est toutefois pas encore prononcé dans ce cas.

Il est intéressant de noter que la Recommandation de 1981, bien qu'elle prévoyait un droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques, excluait les organes législatifs de ces "autorités publiques". La Recommandation de 2002 suit cet exemple, bien qu'elle ajoute que les États Membres devraient examiner, à la lumière de leur droit et leurs pratiques internes, dans quelle mesure les principes énoncés dans cette Recommandation seraient applicables aux

organes législatifs. La Convention de 2012 s'applique aux organes législatifs, mais seulement dans la mesure où ils accomplissent des fonctions administratives. La situation à l'échelle de l'Union européenne se distingue de ces règles. En effet, le règlement de l'Union européenne sur l'accès du public aux documents (voir ci-après) s'applique aussi aux organes législatifs et prévoit même que les documents législatifs, c'est-à-dire les documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants, devraient en principe être rendus directement accessibles.

La législation ne se fait pas dans un environnement neutre. Les parties intéressées par un acte de législation s'efforcent d'informer le législateur de leurs positions respectives et essaient d'obtenir un résultat qui leur convient. Il y a des différences importantes en ce qui concerne les règles auxquelles un tel lobbying est soumis. L'importance d'une transparence accrue dans ce secteur est toutefois évidente. Dans l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission ont établi un registre (le 'Transparency Register') sur Internet dans lequel les personnes ou entités qui proposent de faire du lobbying à l'échelle de l'Union européenne sont censées s'inscrire. L'inscription n'est toutefois pas obligatoire pour le moment. La Commission a d'ailleurs commencé à mettre à la disposition du public des informations sur des réunions entre certains de ses dirigeants et des personnes ou entités qui effectuent du lobbying. Le Médiateur européen a entrepris des démarches afin de pousser la Commission à aller plus loin dans ce domaine. Par exemple, le Médiateur a récemment recommandé à la Commission de publier proactivement en ligne toutes les réunions de tout son personnel avec les lobbyistes du tabac, afin de se conformer à ses obligations en vertu de la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la Santé pour la lutte antitabac.

Le Parlement européen a établi un code de bonne conduite pour ses membres. Selon ce code, les députés sont censés prendre des mesures appropriées lorsqu'ils se trouvent dans un conflit d'intérêt afin d'éviter tout cas de figure qui pourrait donner lieu à corruption. La raison d'être de telles règles est illustrée par les recherches d'un journal britannique de 2011. Des journalistes de ce journal, prétendant qu'ils agissaient pour une entreprise active dans le secteur financier, avaient contacté des députés au Parlement européen afin de vérifier s'ils étaient prêts à prendre, au sein du Parlement, des initiatives favorisant les intérêts de cette entreprise, moyennant des avantages financiers. Selon le journal, plusieurs députés auraient accepté de telles propositions. Cette affaire a résulté en des poursuites pénales dans certains états membres (l'Union européenne ne possédant pas de compétences à cet égard). Au moins un député a été condamné suite à cette affaire

Une transparence considérable marque en général le secteur du budget. Dans l'Union européenne, le budget est adopté par le Parlement européen et le Conseil, sur base des propositions soumises par les institutions concernées. La même transparence règne en ce qui concerne l'utilisation des ressources mises à la disposition des institutions dans un tel budget. Une Cour des comptes exerce un contrôle supplémentaire et indépendant.

### **III. Transparence en matière administrative**

La transparence est aussi importante en ce qui concerne l'activité administrative. En ajout aux avantages que nous avons déjà évoqués, une telle transparence permet aux citoyens d'attirer l'attention de l'administration sur des faits importants qui n'étaient peut-être pas connus de l'administration ou auxquels l'administration n'avait pas attribué une importance suffisante. Le secteur environnemental en fournit un exemple particulièrement significatif. Selon les règles de l'Union européenne, certains projets ne peuvent être réalisés qu'après une évaluation de leurs conséquences potentiellement négatives pour l'environnement. La procédure qui doit être

effectuée à cet égard sert à informer les parties intéressées et à leur donner la possibilité de s'exprimer et, si c'est le cas, de prendre les mesures nécessaires à défendre leurs droits et intérêts. Le Médiateur a dû traiter un tel cas en 2010. L'Autriche avait procédé à des travaux importants d'aménagement à l'aéroport de Vienne, sans toutefois avoir effectué l'évaluation préalable des effets sur l'environnement requise par le droit de l'Union européenne. Après avoir pris connaissance de ce qui s'était passé, une vingtaine de municipalités situées aux alentours de l'aéroport s'étaient adressées à la Commission européenne. Peu satisfaits de l'intervention de la Commission, ces plaignants se sont tournés vers le Médiateur qui, après une enquête minutieuse, concluait à la présence d'un cas de mauvaise administration de la part de la Commission.

#### **IV. Responsabilité**

Le terme 'responsabilité' se laisse interpréter dans au moins deux sens. D'abord, il s'agit d'identifier l'instance ou la personne qui est responsable pour une certaine action ou omission. Un niveau élevé de transparence aiderait dans cette identification. D'autre part, l'instance ou la personne qui est responsable doit aussi être prête à assumer cette responsabilité et à se laisser traiter comme responsable par le public ('accountability'). Il n'est pas rare qu'un responsable cherche à se débarrasser de cette responsabilité en mettant en cause une autre personne. Les principes de bonne administration ainsi que le concept d'un gouvernement ouvert requièrent que l'instance ou la personne responsable assume cette responsabilité.

Un exemple impressionnant d'une telle approche nous a été donné par M. Brandt, le chancelier de ce qui était à l'époque la République fédérale de l'Allemagne de l'ouest. M. Brandt avait un conseiller, M. Guillaume, auquel il confiait depuis longtemps des tâches importantes et confidentielles. En 1974, il s'est avéré que cette personne travaillait pour les services secrets de l'est de l'Allemagne. M. Brandt s'est déclaré responsable et a démissionné.

#### **V. Accès aux documents**

Une émanation particulièrement importante du principe de transparence est constituée par le droit d'accès aux documents ou, pour utiliser l'expression américaine, la 'freedom of information' (FOI). En effet, ce qui compte en dernier lieu pour le public intéressé c'est de recevoir les informations pertinentes.

Il s'agit là d'un développement assez récent. Tandis que le nombre d'états qui s'étaient dotés d'une telle législation jusqu'en 1990 ne dépassait pas une douzaine, plus de 100 états connaissent désormais une réglementation de ce type.

La présence d'une telle législation ne garantit toutefois pas que le public ait vraiment et effectivement un accès adéquat aux documents concernés. Le contenu spécifique de ces règles et surtout leur application dans la pratique jouent un rôle essentiel à cet égard.

Les questions qui se posent dans ce contexte peuvent être analysées sous plusieurs rubriques.

##### Le principe

Le principe qui sous-tend ces règles est que le public doit avoir accès à tous les documents couverts par ces règles. Comme la Recommandation de 1981 l'a déjà souligné, le but est d'arriver à un "accès le plus large possible".

##### Bénéficiaires

Le droit d'accès peut être invoqué par chaque citoyen et chaque résident. Il est normalement aussi ouvert à des personnes qui ne sont pas résidents sur le territoire de l'état concerné.

Le demandeur ne doit pas donner des raisons pour sa demande d'accès.

### L'objet

Le concept de "document" doit être interprété de manière large. Selon la Convention de 2008, on entend par le terme "documents publics" utilisé dans la Convention "toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenus par les autorités publiques". Le règlement (CE) no. 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 (ci-après 'le règlement 1049/2001') fait référence à "tout contenu quel que soit son support" et mentionne dans ce contexte le support papier, le stockage sous forme électronique aussi bien que l'enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel.

Les règles d'accès se réfèrent à des "documents". Normalement on entend par ceci des documents qui existent déjà et non des documents qui doivent encore être rédigés. Des questions se posent souvent en ce qui concerne les bases de données électroniques. En ce qui concerne l'Union européenne, il n'y a aucune obligation pour produire des documents nouveaux afin de donner accès à ces documents au public, sauf si ces documents nouveaux peuvent être extraits d'une base de données en utilisant "une recherche normale ou de routine à l'aide d'un outil de recherche existant". Des questions de ce type ne posent évidemment pas si les règles en cause s'appliquent aussi à l'accès à l'information.

Ce qui importe est que les documents se trouvent dans la possession d'une autorité publique. Il n'est donc pas nécessaire que cette autorité soit l'auteur de ce document, bien que les règles initiales dans ce domaine de l'Union européenne limitaient l'accès du public aux documents rédigés par l'institution à laquelle la demande d'accès était dirigée.

Il n'est pas rare que les règles d'accès excluent des secteurs entiers d'activité étatique ou certains types de documents de leur champ d'application. Par exemple, l'article 15, paragraphe 3, quatrième sous-paragraphe du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement ne sont soumis au droit d'accès prévu par ce traité que lorsqu'elles exercent des "fonctions administratives". Une limitation pareille se trouve dans la Convention de 2008 en ce qui concerne les organes législatifs et les autorités judiciaires.

En tout état de cause, il est évident que le droit du public à l'accès aux documents dépend de la bonne gestion des dossiers par l'administration. Une administration qui omet de rédiger ou de garder des documents dans un cas où les principes de bonne administration l'auraient demandé, risque de vider de sens le droit d'accès.

### Étendu du droit d'accès

Le droit d'accès s'applique en principe à toutes branches du gouvernement et à toutes autorités publiques. Néanmoins, les règles existantes prévoient des exceptions importantes. Comme l'on a déjà vu, tant les Recommandations de 1981 et de 2002 que la Convention de 2008 excluaient les organes législatifs et les autorités judiciaires, bien que le dernier de ces documents faisait appel aux États Membres d'examiner si un accès était possible aussi en ce qui concerne les documents de ces organes législatifs et autorités judiciaires.

Dans l'Union européenne, le règlement 1049/2001 ne vise que la Commission, le Parlement et le Conseil. Or, l'article 15 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne clarifie désormais que (avec les exceptions précitées) chaque institution, organe et organisme de l'Union doit donner accès aux documents au public.

Un droit d'accès aux documents devrait également exister en ce qui concerne le niveau régional et local de l'administration. Il en va de même lorsque des entités privées remplissent des tâches publiques.

### Exceptions

Le droit général d'accès du public aux documents est néanmoins soumis à certaines exceptions qui sont spécifiées dans ces règles. Comme déjà énoncé dans la Recommandation de 2002, ces exceptions doivent être établies précisément par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelle au but à protéger. La Recommandation de 2002 incluait dix exceptions. La Convention de 2008 en mentionne onze. Les deux instruments prévoient que l'accès peut être refusé si la divulgation du document est susceptible de porter atteinte à l'une ou l'autre de ces exceptions, "à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation". Le règlement 1049/2001 a choisi une approche différente en stipulant qu'un tel "intérêt public supérieur" ne peut être pris en compte que pour certaines des exceptions qu'il prévoit.

Un intérêt important qui entre très souvent en ligne de compte dans de tels cas est la nécessité de protéger la vie privée et plus particulièrement les données personnelles des personnes tierces. Une autre exception qui donne souvent lieu à des litiges est celle qui concerne "les délibérations au sein de ou entre les autorités publiques concernant l'examen d'un dossier" (voir la Convention de 2008) ou "le processus décisionnel" d'une administration (voir le règlement 1049/2001).

### Procédure

Il y a des différences considérables entre les règles respectives en ce qui concerne certains aspects procédurales, par exemple quant aux délais qui doivent être respectés. Selon les instruments du Conseil de l'Europe, une demande d'accès doit être traitée "rapidement" ou dans un "délai raisonnable". Le règlement 1049/2001 prévoit (en principe) que la décision doit être prise dans un maximum de 15 jours ouvrables.

Une autorité qui refuse de donner accès à un document doit donner des raisons pour ce refus.

Si une exception ne s'applique qu'à une partie du document concerné, accès doit être donné au reste de ce document.

Les règles prévoient normalement aussi des indications comment procéder dans le cas d'une demande qui n'est pas claire ou d'une demande qui est manifestement déraisonnable.

Sur le plan pratique, il est particulièrement important de voir comment la question des coûts est traitée. Il y a des règlements qui ne prévoient que des coûts limités (par exemple, les coûts de copies à partir d'un certain nombre de pages). Il y en a d'autres qui imposent aussi au demandeur une contribution en ce qui concerne le coût du travail que le traitement d'une demande d'accès implique de la part de l'administration. Une telle règle affecte bien sûr de manière directe la réalité du droit d'accès aux documents.

### Registres

Les membres du public ne savent normalement pas quels documents se trouvent dans la possession des autorités publiques. Il est donc utile ou même indispensable que ces autorités établissent des registres de documents, qui devraient être accessibles sous une forme électronique. L'article 11 du règlement 1049/2001 prévoit une telle obligation en ce qui concerne l'Union européenne.

### Publication



Au moins en ce qui concerne des documents importants, il est bien sûr préférable que l'administration agit de manière proactive et met ces documents (dans la mesure du possible) à la disposition directe du public sur Internet. L'article 12 du règlement 1049/2001 prévoit une telle obligation en ce qui concerne l'Union européenne

### Possibilités de recours

Il existe des différences en ce qui concerne l'instance à laquelle est assignée la tâche de veiller au respect de ladite réglementation. Surtout dans les pays scandinaves, il incombe à un médiateur indépendant ('ombudsman') de s'en occuper. Dans d'autres pays, il existe une instance spécialisée (dite 'Information Commissioner') qui contrôle l'application de ces règles. Dans certain cas, cette entité a aussi la responsabilité de veiller au respect de la législation pour la protection des données personnelles. Enfin, il y a des pays (comme les États-Unis) où les juridictions générales ou spécialisées peuvent être saisies lorsqu'une demande d'accès est rejetée.

Dans l'Union européenne, le droit d'accès de tout citoyen figure parmi les droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Article 42), qui, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er novembre 2009, fait partie du droit de l'Union européenne. En cas de dispute, un demandeur d'accès peut s'adresser soit au Tribunal de l'Union européenne soit au Médiateur européen. Tant le Tribunal que le Médiateur poursuivent une approche qui est très favorable à la transparence, en se fondant sur la prémisse que les exceptions au droit d'accès prévues par ledit règlement doivent être interprétées de manière stricte.

Des questions liées à l'accès aux documents ont déjà donné lieu à un nombre élevé d'affaires devant le Tribunal et à un nombre encore plus important d'enquêtes de la part du Médiateur européen. Un exemple de la pratique de ce dernier devrait suffire à éclaircir l'importance du droit d'accès pour les citoyens. Dans l'Union européenne, aucun nouveau médicament ne peut être mis sur le marché sans autorisation préalable des autorités compétentes. À l'échelle de l'Union européenne, c'est la Commission qui prend les décisions dans ce secteur. Ces décisions sont préparées par l'Agence européenne des médicaments (l'EMA), qui examine les dossiers soumis par les entreprises pharmaceutiques afin d'obtenir l'autorisation requise. Un élément clé de ces dossiers se situe dans les rapports sur les essais cliniques qui décrivent comment des patients qui s'étaient déclarés prêts à tester le médicament ont réagi à ce dernier. Ces rapports listent en particulier les conséquences négatives que ce médicament peut avoir eu sur la santé des patients. L'EMA s'est trouvée confrontée à des demandes d'accès à de tels documents. Un cas particulièrement remarquable concernait une demande d'accès soumise par un père dont la fille s'était suicidée. Le père soupçonnait qu'un lien existait entre la mort de sa fille et le fait qu'elle avait pris un médicament nouveau qui avait été considéré comme acceptable par l'EMA. En premier lieu, l'EMA rejeta toutes ces demandes, en arguant que les dossiers concernés (qui ne mentionnaient toutefois ni les noms des patients ni ceux des médecins) étaient confidentiels. Ce n'était qu'à la suite de l'intervention du Médiateur européen que l'EMA a procédé à un revirement complet de sa politique dans ce secteur.

Pour être complet, il convient aussi de mentionner 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, qui a été signée par un bon nombre d'états le 25 juin 1998 et qui prévoit une transparence accrue en ce qui concerne les informations ayant trait à l'environnement.