

L'accès aux informations relatives aux activités de l'Etat, en particulier du point de vue des médias

Pour s'informer sur les activités des organes du secteur public, le citoyen dispose de deux moyens. Le premier consiste à exiger un accès direct aux informations retenues par les bureaux. Dans un nombre croissant de pays, le droit de regard est garanti par des normes constitutionnelles ou des règles du droit ordinaire. Ce droit du citoyen à être informé sur l'action de l'Etat a été introduit relativement tard. L'information est devenue, précisément à l'ère de l'information, un véritable enjeu pour la démocratie sur une scène politique dont l'action est de plus en plus complexe. Un livre vert du Conseil de l'Europe intitulé "L'avenir de la démocratie en Europe : Etat des lieux et propositions de réforme" a récemment souligné combien il était important que le citoyen accède largement à l'information dans les systèmes démocratiques : il ne peut choisir ses objectifs ni ses représentants politiques sans une bonne connaissance des tenants et des aboutissants.

Le deuxième moyen d'information passe traditionnellement par les médias qui observent l'action des grands serviteurs de l'Etat et qui sont une source d'information indirecte. Cette fonction de surveillance qu'ils exercent conduit à les considérer comme un "quatrième pouvoir" après l'exécutif, le législatif et le judiciaire. La presse et les médias audiovisuels sont constitutifs de la démocratie et c'est pourquoi il leur a été accordé une série de privilèges relatifs à la collecte et à la divulgation de l'information.

Tenant compte des voies d'accès, directes et indirectes, du citoyen à l'information, cet *IRIS plus* examine le droit d'accès à l'information tel qu'il figure dans la législation communautaire et internationale et tel que garanti au niveau national.

Strasbourg, février 2005

Susanne Nikoltchev

Coordinatrice IRIS

Responsable du département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

IRIS plus est un supplément à **IRIS**, *Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, Edition 2005-02

Directeur de la publication : Wolfgang Closs - Impression : Nomos Verlagsgesellschaft, mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, D-76350 Baden-Baden
Editeur : Charles-Henry Dubail, Victoires-Éditions, Sàrl au capital de 91 469,41 EUR, RCS Paris B 342 731 247, siège social 38 rue Croix des Petits Champs F-75001 Paris
N° ISSN 1023-8557 - N° CPPAP 0407 K 77549



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19
<http://www.obs.coe.int>
e-mail: obs@obs.coe.int

VICTOIRES



ÉDITIONS

38 RUE CROIX DES PETITS CHAMPS • F-75001 PARIS
TEL. +33 (0)1 53 45 89 15 • FAX +33 (0)1 53 45 91 85
e-mail: a.blocman@victoires-editions.fr



L'accès aux informations relatives aux activités de l'Etat, en particulier du point de vue des médias

Thorsten Ader et Max Schoenthal

Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/Bruxelles

A. Introduction

Les origines du droit d'accès à l'information et de la liberté de la presse et des médias, au sens moderne, peuvent être situées au dix-huitième siècle. En 1766, le Finlandais Anders Chydenius, pasteur et député au Parlement de Suède (la Finlande était alors sous domination suédoise) réussit à faire adopter un décret relatif à la liberté de la presse et au droit d'accès aux documents publics. Il y avait eu des précédents en Chine pendant la dynastie Tang (618 à 907 apr. J.-C.) : un groupe d'experts était chargé d'inscrire les décisions du gouvernement et avait aussi pour mission de le critiquer, empereur inclus. Il exerçait ainsi, à une époque où l'on ne connaissait ni presse ni médias au sens actuel, une fonction de surveillance et, ce faisant, il créait une source d'informations pour les sujets. Comme on le verra, le décret suédois de 1766 peut être considéré comme la racine commune de la liberté de la presse, voire des médias, et du droit d'accès à l'information¹.

Dans le courant du vingtième siècle, l'adoption aux Etats-Unis d'Amérique d'une loi relative à la liberté d'information² (*Freedom of Information Act* - FOIA) est une date-clé de l'histoire des droits d'accès à l'information, autrement dit du droit des citoyens à s'informer et à consulter les actes officiels. En Europe, si l'on excepte l'exemple de la Suède, il faudra attendre la fin des années soixante-dix du vingtième siècle pour voir déferler une vague de lois ou de garanties constitutionnelles relatives au droit d'accès à l'information³.

Dans toutes les démocraties de type occidental, la liberté de la presse et des médias est garantie. Des dispositions de droit constitutionnel ou de droit ordinaire réglementent le droit d'accès des représentants de la presse, voire des médias, aux informations officielles. C'est ainsi qu'on parle, en Allemagne, des "privilèges" de la presse ou des médias. La présente étude porte sur les interactions entre la liberté d'accès à l'information et la liberté des médias, entre les besoins du citoyen en matière d'information et la situation privilégiée du secteur médiatique à y accéder. Jusqu'à quel point le droit à l'information de l'homme de la rue est-il reconnu dans les cadres législatifs européens ? Quels sont précisément les "privilèges des médias" et aux représentants de quels médias s'appliquent-ils ? Se pourrait-il que certaines réglementations spécifiques aux représentants des médias soient même devenues obsolètes depuis qu'a été introduite la liberté générale d'accès à l'information ?

L'évolution de ces normes et la réponse à ces interrogations seront présentées d'abord dans un contexte général puis pour un certain nombre de pays.

B. L'accès à l'information dans le droit international public et dans le droit européen

Les libertés dont il est ici question ont leurs sources dans le droit international public ainsi que dans les actes juridiques du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne. La liberté d'expression, qui inclut la liberté de communication et la liberté d'information, est traitée dans des conventions internationales et supranationales de même que dans les instruments juridiques qui en découlent.

I. Droit international public

On situe souvent l'origine de la liberté d'expression, au sens actuel, dans la Résolution 59 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1946. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée dans sa résolution du 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies, prévoit également une disposition sur la liberté d'expression (article 19) : tout individu a le 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 les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. En 1966, ce droit a été codifié dans le droit international public par le Pacte international des droits civils et politiques.

Outre ces garanties générales, il existe aussi des initiatives ou des règles plus spécifiques. Le 6 décembre 2004, les experts de la libre expression des Nations Unies (ONU), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Organisation des Etats américains (OEA) ont signé une déclaration conjointe sur l'accès à l'information et les lois de confidentialité⁴. Tous les Etats sont appelés à adopter des lois sur la liberté d'information qui soient fondées sur le principe d'une ouverture aussi large que possible. Il est également demandé d'assurer que l'accès aux informations de caractère officiel ne soit pas contourné par des lois trop restrictives sur la confidentialité. Les exceptions au droit d'accès à l'information doivent être clairement et étroitement définies et les Etats sont appelés à introduire des mécanismes indépendants permettant de faire appel des refus de communiquer. Les journalistes ou autres personnes ne doivent pas être tenus responsables de la réutilisation des informations confidentielles qui leur auront été communiquées.

La création de la Conférence internationale des rapporteurs de l'information en 2003⁵ témoigne de la coopération internationale croissante en matière d'accès à l'information. La Convention d'Aarhus⁶ est une émanation spécifique du droit international public qui réglemente l'accès des citoyens aux informations relatives à l'environnement.

II. Conseil de l'Europe

La nécessité d'un droit d'accès aux informations officielles a été assez rapidement reconnue aussi par le Conseil de l'Europe et a pu être insérée par la suite dans l'arsenal juridique de cette organisation inter-étatique.

1. Article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme

A ce propos et pour ce qui concerne la liberté des médias, la *Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales* est d'une importance capitale. L'article 10 garantit une large protection de la liberté d'expression⁷ qui s'étend à :

- la liberté d'information active et passive qui englobe le droit de recevoir et de communiquer des informations,
- la liberté de communication des médias de masse, que l'on peut entendre comme la liberté de la radio et de la télédiffusion.



L'article 10, qui garantit le droit de recevoir des informations, sauvegarde la liberté d'information dite passive. Celle-ci s'étend aussi à la recherche active des informations (et à leur collecte)⁸. Ce droit de recevoir des informations va-t-il jusqu'à obliger l'Administration à communiquer des renseignements relatifs à des affaires auxquelles le public n'a pas libre accès ? La question est plus délicate. Dans un *obiter dictum*, l'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme avait tenu compte de cette possibilité⁹. L'argument se fondait sur la signification que la liberté d'opinion et d'information revêt pour toute forme de démocratie ; celle-ci requiert un libre échange d'opinions précisément sur l'exercice du pouvoir de l'Etat, ce qui implique l'accès aux informations détenues par l'Administration¹⁰. En revanche, dans sa jurisprudence, la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a toujours défendu le point de vue selon lequel l'article 10 ne fonde pas l'obligation, pour les Etats, de donner accès aux documents officiels qu'ils considèrent comme confidentiels¹¹. 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'Etat soient positivement tenues d'informer. Pour conforter cette position, il est également avancé que le Conseil de l'Europe a appelé les Etats membres à rédiger des recommandations spéciales sur l'octroi des droits d'accès à l'information. Ceci montre bien que de tels droits ne découlent pas de l'article 10 mais qu'ils requièrent des actes juridiques précis¹². En outre, le libre droit de recevoir ne s'étend qu'aux informations accessibles au public – par exemple un débat parlementaire¹³. Même les interprétations qui tendent à affirmer que l'article 10 garantit le droit de recevoir des informations considèrent qu'il s'agirait plutôt d'un droit à des informations générales (pluralité d'opinion) et moins d'un droit à des informations particulières et concrètes¹⁴. La Cour a reconnu un droit du public à être informé dans la mesure du nécessaire¹⁵. C'est une conséquence logique de la fonction des médias qui ont pour mission d'être les "chiens de garde" de l'opinion : le public est en droit de recevoir des médias les informations d'intérêt général qu'ils divulguent¹⁶. Pour que ce droit ne soit pas vide de sens, les Etats sont tenus d'organiser leur système d'information de telle sorte qu'il soit possible d'être au courant des questions essentielles¹⁷. Les activités protégées par les dispositions de l'article 10 sur la liberté de la radiodiffusion¹⁸ s'étendent de l'organisation des entreprises de radiodiffusion jusqu'à la transmission et la retransmission d'informations en passant par la mise en forme des contenus¹⁹.

2. Recommandations du Conseil de l'Europe

Le droit d'accès à l'information est l'objet de deux recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; il s'agit toutefois d'accords que la Cour européenne des Droits de l'Homme ne peut faire exécuter, autrement dit de *soft law*, non contraignant²⁰.

La Recommandation n° R(81) 19 de 1981 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques²¹ a immédiatement déclenché en Europe une impressionnante vague de lois sur l'accès à l'information.

Parmi les principes qui y sont énoncés, celui de la durée de réaction des autorités qui doit être raisonnable, et la nécessité de motiver un éventuel refus de communiquer l'information demandée. Plus récente, la Recommandation Rec(2002)2²² du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents publics, adoptée le 21 février 2002, ajoute le principe de gratuité : en règle générale, une information doit être délivrée sans qu'aucune redevance ne soit prélevée. Cette deuxième recommandation, avec ses définitions et ses règles de procédure quant au traitement des demandes, est beaucoup plus détaillée que la première.

C'est donc contre les autorités publiques que le citoyen doit faire valoir son droit d'être informé. Cependant, les organes légis-

latifs et les autorités judiciaires ne sont pas cités comme interlocuteurs dans la première recommandation. La transparence du processus législatif n'est-elle pas l'un des piliers d'une société démocratique ? En ce sens, la nouvelle recommandation va plus loin puisqu'elle appelle les Etats membres à examiner dans quelle mesure le droit d'accès à l'information pourrait être étendu aux organes législatifs et aux autorités judiciaires.

Selon la *première recommandation*, le droit d'accès à l'information ne doit être limité que par des restrictions constituant des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection légitime d'intérêts publics et privés ainsi qu'à la sauvegarde de la vie privée. Parmi ces intérêts, la recommandation cite la sécurité nationale, l'ordre public et la prévention du crime. Ces restrictions au droit d'accès sont à leur tour limitées par l'intérêt légitime d'un individu à accéder aux informations le concernant, détenues par l'Etat. En revanche, ce texte ne prévoit aucune obligation de tenir compte de l'intérêt spécifique des médias.

Au contraire, la *nouvelle recommandation* se termine par une liste d'exceptions concrètes. Même en présence d'une telle exception, l'accès à une information ne doit pouvoir être refusé que s'il n'est pas dans l'intérêt public de la divulguer. Les journalistes pouvant éventuellement faire valoir cet intérêt supérieur à l'occasion de leurs investigations²³, ce texte devrait être considéré par les médias comme un progrès.

Les exceptions listées dans la recommandation de 2002 se retrouvent sous la même forme ou sous une forme identique dans de nombreuses lois sur l'accès à l'information. Elles y sont toutefois beaucoup plus détaillées, voire adaptées à la situation nationale. Selon la recommandation, les intérêts à protéger peuvent appartenir aux catégories suivantes :

- La sécurité et la défense nationales, les relations internationales ;
- La sûreté publique ;
- La prévention, l'examen et la poursuite du crime ;
- La protection de l'intimité et autres intérêts privés légitimes ;
- Les intérêts commerciaux et autres intérêts économiques de caractère privé ou public ;
- La parité des parties dans les procédures judiciaires ;
- La nature ;
- Les enquêtes, contrôles et surveillances diligentées par les autorités publiques ;
- La politique économique, monétaire et financière de l'Etat ;
- La confidentialité des processus de consultation et de réflexion au sein d'un organe ou entre différents organes publics, pendant la préparation d'une affaire interne.

III. L'Union européenne

Dans le présent contexte, il convient de considérer une série de règlements émanant du droit primaire de la Communauté européenne, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et du Traité instituant une constitution pour l'Europe. Il existe en outre des règlements sur l'accès à l'information dans les actes juridiques exécutoires. Il faut distinguer clairement entre les dispositions concernant l'accès aux documents des organes de l'Union et celles qui se rapportent à l'accès aux documents des autorités publiques des Etats membres (comme la recommandation indiquée plus haut).

1. L'accès aux documents des organes de l'Union

L'article 255 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) dispose que tout citoyen de l'Union a un droit d'accès général aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la

Commission. Cette règle est l'expression du principe démocratique et concrétise en même temps le principe de transparence codifié à l'article 1 alinéa 2 du Traité de l'Union²⁴. Cependant, il est critiqué que trois organes seulement soient nommés : il suffirait de créer d'autres entités administratives pour barrer l'accès à l'information²⁵.

Le Traité établissant une constitution pour l'Europe²⁶, signé le 29 octobre 2004 à Rome, contient également des dispositions sur le droit d'accès aux documents qui, pour certaines, vont plus loin que l'article 255 du TCE. L'article I-50 alinéa 3 du Traité sur la constitution²⁷ prévoit pour chaque citoyen de l'Union ainsi que pour toute personne physique ou morale résidant ou siégeant dans un Etat membre un droit d'accès aux documents des organes, institutions ou autres entités de l'Union, indépendamment des supports utilisés. Il s'agit donc d'une définition très large où la restriction aux trois organes indiqués ci-dessus n'est plus mentionnée. Il apparaît que l'objectif poursuivi est bien d'étendre le cercle des personnes préposées à délivrer l'information. Toutefois, l'article III-399 restreint le champ de son application : la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement ne sont soumises à l'obligation d'ouvrir l'accès à leurs sources que dans la mesure où elles assurent des missions administratives. Dans ce contexte, il convient de mentionner aussi l'article II-436 alinéa 1 a) selon lequel un Etat membre n'est pas tenu de délivrer des informations dont il estime qu'elles pourraient être préjudiciables à certains aspects essentiels de sa sécurité.

D'après la jurisprudence actuelle de la CJCE, le droit d'accès n'est pas encore considéré comme un droit communautaire fondamental qui émanerait des principes juridiques des Etats membres, de leur fond traditionnel et constitutionnel²⁸. Pourtant, un droit d'accès aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission est également garanti à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - et le Traité établissant une constitution pour l'Europe prévoit d'intégrer la Charte des droits fondamentaux. La disposition citée est contenue à l'article II-102 et deviendra donc droit primaire et contraignant de l'Union dès que le Traité établissant la constitution entrera en vigueur. Toutefois, le droit d'accès connaît certaines limites spécifiées et concrètement identifiées dans le texte.

En promulguant le Règlement (CE) n° 1049/2001 du 20 mai 2001²⁹, le Conseil de l'Europe et le Parlement européen satisfont à l'obligation de légiférer prévue à l'article 255 alinéa 2 du Traité instituant la Communauté européenne. En effet, ils y précisent la procédure de demande d'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Ils indiquent aussi les conditions dans lesquelles les organes de l'Union peuvent refuser l'accès aux documents. Les exceptions indiquées correspondent en gros à la recommandation 2002 du Conseil et la jurisprudence de la CJCE montre qu'elles doivent être prises au sens strict : le droit d'accès doit bénéficier de la plus large application possible³⁰. Dans le cas de documents en partie confidentiels, l'article 4 alinéa 6 du règlement prévoit que les organes communautaires sont tenus de délivrer les extraits non concernés par la confidentialité. Il peut toutefois être dérogé à la remise d'extraits si cela entraîne des efforts disproportionnés et si les informations restantes n'ont aucune valeur pour le demandeur³¹.

Il n'est pas dans la finalité de ce règlement de modifier la législation des Etats membres sur l'accès aux documents³². Les dispositions communautaires s'adressent explicitement aux organes de la Communauté et n'ont donc pas d'influence immédiate sur la conception des instruments juridiques équivalents au niveau national. Certes, le Règlement (CE) n° 1049/2001 prévoit que le droit d'accès puisse concerner des documents émanant de tiers. C'est un revirement par rapport à la règle précédemment valable,

selon laquelle les organes n'étaient pas autorisés à retransmettre des documents de tiers. Il reste toutefois qu'un Etat membre peut se réserver la possibilité de demander à un organe de ne pas divulguer un document établi par ses autorités (en vertu de l'article 4 alinéa 5 du règlement). Dans un tel cas, l'organe communautaire est tenu d'obtempérer sans autre forme de procès³³.

2. L'accès aux documents des institutions des Etats membres

Les dispositions relatives aux droits d'information ou de consultation qu'il est possible de faire valoir à l'encontre des Etats membres sont à distinguer de celles traitées ci-dessus. Force est d'abord de constater qu'il n'existe pas de règlements ou de directives prévoyant un droit général des citoyens à l'information ou à la consultation de documents émanant d'autorités publiques. En revanche, la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 sur l'accès du public aux informations relatives à l'environnement³⁴ est bien l'exemple d'un véritable droit à l'information, même s'il regarde un secteur spécifique.

La Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public mérite également d'être mentionnée. Elle traite moins du droit d'accès en soi que des conditions de réutilisation des informations du secteur public³⁵. Les Etats membres ne sont pas tenus d'ouvrir aux citoyens certaines sources d'informations mais il leur est demandé de se conformer à certaines règles applicables aux sources d'ores et déjà disponibles. Ils doivent par exemple veiller à ce que les documents puissent être utilisés sans discrimination à des fins commerciales et non commerciales : toute condition applicable en matière de réutilisation des documents est non discriminatoire pour des catégories comparables de réutilisation ; en outre, les organismes du secteur public qui réutilisent les documents pour leurs propres activités ne doivent pas être favorisés par rapport aux autres utilisateurs.

C. Situation juridique au niveau national

Après avoir passé en revue les textes de droit international public et de droit européen comportant des dispositions relatives à l'accès aux informations des organismes du secteur public, il sera présenté quelques exemples de cadres juridiques nationaux. Le premier point concernera le droit d'accès à l'information³⁶ et notamment les règles plus spécialement relatives aux médias et à leurs représentants dès lors qu'elles leur octroient un accès privilégié. Les différents pays sont classés en fonction du type de droit d'accès prévu dans leurs cadres : accès général uniquement, accès général et accès privilégié des médias, enfin accès privilégié des médias uniquement.

I. Cadres nationaux ne prévoyant qu'un droit d'accès général

1. Suède

Ainsi que nous l'avons vu en introduction, la Suède est le premier pays au monde à avoir codifié le droit d'accès aux documents. Elle s'est dotée en 1766 d'une loi sur la liberté de la presse qui avait déjà pour objectif exprimé d'étendre la liberté de publier des documents officiels³⁷.

Selon le chapitre 1 § 1 de la loi en vigueur sur la liberté de la presse, assimilable à une loi fondamentale du Royaume et donc à une loi constitutionnelle, tout citoyen suédois a le droit de publier ses idées et ses opinions sous forme écrite, de publier des documents officiels, de faire des déclarations sur quelque objet que ce

soit et de communiquer toute information à ce propos. Ces droits sont censés garantir le libre échange d'opinions et l'information du public. Le deuxième chapitre de la loi contient des dispositions relatives au droit d'accès aux informations. Le § 1 dispose qu'aux fins de promouvoir un libre échange des opinions et une information globale, tout citoyen suédois est autorisé à consulter les actes officiels. Ce droit est quasiment le pendant du droit de publier des documents officiels.

En vertu du chapitre 2 § 3 alinéa 1 de la loi sur la liberté de la presse, un document est à considérer comme "officiel" s'il est conservé dans une administration et réputé reçu ou établi par cette administration. Cette définition recouvre aussi les documents qui n'ont pas été produits par l'administration mais par des tierces personnes.

On peut normalement s'attendre à ce que la publication de documents officiels intéresse davantage les représentants de la presse que l'homme de la rue. Les dispositions citées visent l'information du public, considérée généralement comme la fonction principale des médias. Ceci, et le fait que les dispositions concernées soient contenues dans une loi visant l'activité de la presse, souligne l'importance particulière de l'accès aux informations officielles dans le contexte de la mission sociale des médias. Cependant, tout citoyen ou presque ayant aujourd'hui la possibilité quasi illimitée de publier ce type de documents sur Internet, ce droit apparaît sous un jour nouveau.

Le § 2 prévoit qu'il est possible d'exempter certains documents du droit d'accès si l'un des intérêts à protéger (et qu'il cite)³⁸ est concerné et si sa protection nécessite de limiter l'accès. Cependant, toute limitation du droit d'accès requiert une loi d'habilitation qui spécifie avec précision les conditions d'une telle ingérence. Cette fonction est assurée par la loi dite "de confidentialité" qui définit une à une les exceptions et nomme expressément les intérêts qui justifient le maintien du secret. Dans cette loi, les dispositions relatives à une confidentialité absolue sont rares. Dans la plupart des cas, il s'agit de donner à une administration la possibilité de refuser l'accès à une information précise réputée préjudiciable à un intérêt devant être protégé.

Les autorités doivent tenir dans une large mesure des registres de leurs documents accessibles au public. Elles doivent le plus souvent verser à ces registres des dossiers concernés par l'une des exceptions motivant la confidentialité. Les documents autorisés doivent être remis immédiatement, c'est-à-dire aussi rapidement que possible au demandeur sans qu'aucune redevance ne soit prélevée.

2. Irlande

En avril 1997, un décret-loi sur la liberté de l'information a été adoptée en Irlande (*Freedom of Information Act*). Elle avait pour finalité d'ouvrir aux médias et au public un accès efficace et peu coûteux à l'information détenue par le "gouvernement".

La loi irlandaise sur la liberté de l'information vaut tant pour les représentants des médias que pour les citoyens puisque, en vertu de son article 6, toute personne est habilitée à demander l'accès aux documents de l'Administration. La loi oblige les organes des services publics à tenir un registre portant mention de leur structure et de leur organisation, le type de documents qu'ils détiennent et les mesures qu'ils ont prises pour permettre l'accès.

Depuis 2002, le public est habilité à demander aussi l'accès aux documents et registres tenus par un groupe du secteur public des médias, le radiodiffuseur public RTÉ. Ces documents concernent la gestion, l'administration, les aspects financiers et commerciaux, la communication et les contrats détenus par RTÉ et établis depuis le

21 avril 1998, soit la date d'entrée en vigueur de la loi sur la liberté de l'information³⁹.

Le *Freedom of Information Act* a été modifié par la loi du 11 avril 2003. L'une des modifications les plus importantes est l'élargissement de la notion de "gouvernement". Par ailleurs, la mise en place, le 7 juillet 2003, d'une tarification des demandes d'informations non personnelles et des procédures de recours a été fortement critiquée. Déposer une demande d'accès et lui faire suivre tous les mécanismes d'appel coûte désormais 240 EUR⁴⁰. Les tarifs appliqués en Irlande pour les demandes d'accès sont plus élevés que dans d'autres pays. Certains ont laissé entendre que ces redevances pourraient exercer un effet dissuasif sur les citoyens, les ONG et les journalistes qui souhaitent obtenir des informations en vertu de la loi⁴¹. Il faut s'attendre à ce que les particuliers soient davantage fragilisés que les représentants des médias pour lesquels le risque financier se répartit sur l'entreprise. Il pourrait en aller autrement des pigistes et intermittents qui devront réfléchir au rapport qualité-prix de l'information⁴².

II. Cadres nationaux prévoyant un droit d'accès général et un droit d'accès spécifique aux médias

1. Dispositions relatives au droit d'accès général

a) Slovaquie

La Constitution de la République de Slovaquie⁴³ protège à l'article 39 alinéa 1 la liberté d'expression et de parole. Elle accorde la liberté de déclarations publiques, la liberté de la presse et la liberté d'autres formes d'information et d'expression publiques de même que la liberté de recevoir et de diffuser les informations et les opinions. L'alinéa 2 prévoit que tout citoyen a accès aux informations à caractère public ayant pour lui un intérêt fondé.

L'article 5 de la loi sur l'accès aux informations à caractère public⁴⁴ fixe les modalités d'accès : les organes du secteur public proposent soit la consultation immédiate soit la reproduction ou copie des documents sur papier ou support numérique. L'article 4 définit les informations à caractère public comme des informations émanant du secteur d'activité des collectivités publiques, établies par un ou plusieurs organismes du secteur public ou par des tiers sous forme de document, dossier, acte, registre, enregistrement ou documentation. L'article 6 expose les conditions d'un refus d'accès⁴⁵. L'article 8 dispose que les organismes du secteur public ont l'obligation de tenir des registres sur les informations à caractère public dont elles disposent.

b) Allemagne

aa) Niveau fédéral

La Constitution allemande protège la liberté d'information dans les termes de l'article 5 alinéa 1 phrase 1 de la Loi fondamentale (GG). Un droit d'accès à l'information n'y est pas prévu. Dans sa décision N-TV, la *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle fédérale - BVerfG)⁴⁶ a confirmé que la liberté d'information garantie à l'article 5 alinéa 1 phrase 1 GG ne contient aucun droit d'accès aux sources d'information. Dans l'affaire N-TV, un organisme de radiodiffusion avait protesté contre une disposition législative interdisant l'enregistrement sonore et télévisuel des audiences. La Cour a déclaré que cette disposition était en accord avec la Constitution, le législateur n'étant pas tenu d'ouvrir au public ou aux médias certaines sources d'informations ; il est même supposé décider de l'accessibilité d'une source d'information et des modalités de son accès. Le droit constitutionnel ne peut intervenir sur la sauvegarde de la liberté de l'information qu'une fois réalisée l'accessibilité générale.

Au plan fédéral, il n'existe pas encore de texte sur la liberté de l'information mais le gouvernement a récemment présenté un projet de loi au parlement.

La loi du 20 décembre 1991 sur les dossiers du service de sûreté de l'Etat de l'ex-RDA ("Stasi")⁴⁷, visant à la "perlaboration" des activités de cet organisme, contient des dispositions spécifiques sur les droits d'information et de consultation. L'article 13 alinéa 1 StUG dispose que les dossiers disponibles doivent être ouverts aux personnes concernées qui en font la demande. En vertu de l'article 13 alinéa 7, les informations peuvent aussi être délivrées à des tiers non concernés à condition que les demandeurs fournissent les indications permettant de retrouver les documents. Elles ne sont alors délivrées que si cela n'entraîne pas d'efforts disproportionnés par rapport à l'intérêt que l'information présente pour le demandeur.

L'utilisation des dossiers de la Stasi, tant aux fins d'un travail de mémoire politique et historique que par la presse et les médias, est traitée aux articles 32 et suivants StUG. Les dossiers comportant des informations personnelles ne peuvent être utilisés, sauf autorisation de la personne concernée, que si les personnes en question étaient des collaborateurs ou des informateurs de la Stasi. Ceci est également valable pour les dossiers de personnalités historiques, politiques ou administratives. Les informations concernant les hauts fonctionnaires ne peuvent être exploitées que si elles sont en relation avec leur rôle dans l'histoire contemporaine, l'exercice de leurs fonctions ou de leur charge. Toutefois, ces dossiers ne peuvent être mis à disposition que si leur utilisation ne porte pas préjudice aux intérêts majeurs et protégés des personnes qui y sont nommées. S'il est évident que la recherche d'informations a lieu à l'occasion d'une enquête sur la violation des droits de l'homme, il doit en être tenu compte lors de l'examen des intérêts contradictoires. En ce qui concerne les dossiers sur l'ancien chancelier allemand, la Cour fédérale administrative a décidé qu'on ne pouvait imposer à Helmut Kohl la divulgation de documents de la Stasi contenant des informations personnelles. Il en va de même pour les informations obtenues par violation du domicile ou du droit de parole ainsi que pour celles qui reposent sur l'espionnage dans son acception la plus large. En revanche, les autres dossiers, qui contiennent par exemple des informations en provenance de sources généralement accessibles, peuvent être délivrées à la presse après évaluation. Il ressort de tout ceci que les dossiers sur Helmut Kohl établis dans le cadre de l'espionnage ne peuvent être rendus accessibles⁴⁸.

bb) Niveau des Länder

Actuellement, quatre lois régionales sur la liberté de l'information sont en vigueur : celles des Länder de Berlin⁴⁹, du Brandebourg⁵⁰, de Rhénanie du nord/Westphalie⁵¹ et du Sleswig-Holstein⁵². Des tendances se dessinent dans les autres régions. Les lois en vigueur dans les Länder indiqués donnent au citoyen des droits d'accès aux informations détenues par les autorités du Land concerné. Il ne résulte de ces lois régionales aucun droit sur les autorités fédérales mais par contre sur les autorités de Land qui exécutent le droit fédéral.

2. Dispositions relatives au droit d'accès des médias

a) Slovaquie

L'article 45 de la loi sur les mass médias⁵³ prévoit que les autorités publiques sont tenues de laisser les médias de large expression accéder aux informations : toutes les personnes et collectivités affectées au service de l'Etat doivent s'y soumettre. Elles ont face à elles, pour faire valoir ce droit, les membres des rédactions, les journalistes et autres auteurs et créateurs de programmes. L'article 45 alinéa 7 précise que les journalistes et auteurs ne sont

responsables ni au pénal ni au civil de la publication correcte des informations.

b) Allemagne

La Loi fondamentale (GG) ne donne au *Bund* qu'une compétence très restreinte en matière de médias : elle se limite en vertu des articles 72 et 75 alinéa 1.2 GG au cadre général régissant la presse. Aucune loi-cadre sur le droit de la presse n'existant actuellement, les dispositions nécessaires sont codifiées au niveau des Länder.

En ce qui concerne le secteur audiovisuel, il existe des dispositions sur les droits qu'ont les représentants des médias à requérir des informations auprès des organes du secteur public. La loi sur les médias du Bade-Wurtemberg, par exemple, prévoit à l'article 6 alinéa 2 que les autorités ont un devoir de délivrer aux offices de radiodiffusion (ou à leurs représentants) les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission publique. Il en va de même pour la loi "convergente" du Land de Sarre concernant les médias (article 5). Dans les Länder dont les lois sur la radiodiffusion ignorent de telles dispositions, il est renvoyé aux dispositions équivalentes de la loi sur la presse. Les lois sur la presse disposent dans tous les Länder que les représentants de la presse peuvent faire valoir un droit d'information à l'encontre des autorités. En Rhénanie-Westphalie, c'est l'article 4 de la loi sur la presse qui est déclaré applicable *mutatis mutandis* à la radiodiffusion. La forme, le contenu et l'ampleur des renseignements que les autorités sont tenues de délivrer se définissent au cas par cas en fonction de ce qui paraît nécessaire au travail de la presse. Les informations peuvent être délivrées par le biais d'une conférence de presse, d'une déclaration à la presse, de communiqués de presse ou d'extraits de dossiers. La latitude de l'autorité peut cependant se limiter à la forme⁵⁴. Il peut être requis de délivrer l'information sous forme écrite s'il ne peut être exclu que sous forme orale il puisse y avoir lacune, méprise ou erreur de transcription. La latitude d'appréciation peut même être réduite à tel point que l'autorité soit obligée d'accepter la consultation d'un dossier précis⁵⁵.

Les lois mentionnées sur la liberté d'information ont une définition assez large des personnes tenues de délivrer les informations : personnes physiques et morales de droit privé en charge de missions de service public, autorités et organes de service public (article 2 alinéa 4 de la loi sur la liberté d'information de Rhénanie-Westphalie). Les dispositions sur le droit d'information de la presse sont comparables, comme le montre l'article 4 de la loi sarroise sur la presse⁵⁶. Les offices de radiodiffusion peuvent également être tenus de délivrer des informations sauf réglementation contraire (article 4 alinéa 5 de la loi de Saxe sur la presse, par exemple).

3. Commentaire

La Constitution slovène en son article 39 alinéa 2 (cité plus haut) fait dépendre le droit d'accès à l'information d'un intérêt juridique reconnu par la loi. Elle sort en ceci du cadre imparté par les recommandations du Conseil européen traitées au chapitre II point 2. En effet, le Conseil recommandait aux Etats membres précisément de ne pas faire dépendre le droit d'information de l'existence d'un intérêt ni même de la déclaration d'un motif. Cependant, au niveau du droit ordinaire, ni la loi sur l'accès aux informations à caractère public ni la loi sur les mass médias ne font état de cette exigence : selon l'actuelle législation, les citoyens slovènes et les journalistes accèdent à l'information sans avoir à en expliquer la cause. Les dispositions de droit ordinaire sont donc conformes aux recommandations du Conseil de l'Europe et vont plus loin que la garantie constitutionnelle du droit d'accès.

La loi sur l'accès aux informations à caractère public est entrée en vigueur en 2003, soit deux ans après la loi sur les médias. On pourrait donc se demander si les dispositions de la loi sur les médias ne sont pas devenues superflues, au moins en partie. L'une des différences marquantes est, dans la loi sur les médias, l'obligation faite aux autorités de préparer pour publication dans les mass médias des informations concernant les activités accomplies dans leur secteur : elles ne doivent pas seulement permettre l'accès à certains documents mais participer activement à la production des informations destinées aux médias et prévoir les procédures nécessaires. Il faut ajouter que les procédures prévues dans ces deux lois présentent de grandes similitudes mais que le privilège des médias paraît évident. En effet, les autorités sont tenues de fournir la motivation écrite d'un éventuel refus à la fin de la journée de travail suivante si l'éditeur du média concerné en exprime le souhait (article 45 alinéa 5 de la loi sur les mass médias) alors que, dans la loi sur l'accès aux informations à caractère public, elles disposent de 20 jours pour répondre et doivent simplement motiver un éventuel refus. Il est donc fait une différence très nette, sans doute pour permettre aux médias qui travaillent dans la hâte d'accomplir leur mission.

Le 3 mars 2004⁵⁷, le Gouvernement slovène a finalisé les modifications à apporter à la loi sur les mass médias : elles concernent en grande partie le droit d'accès des représentants des médias ; la définition de l'information publique doit être précisée, les délais de réponse fixés et des sanctions sont prévues en cas d'infraction. Il est à noter que, pour la première fois, il est reconnu aux journalistes le droit de solliciter de personnes publiques des informations non publiques. Les médias peuvent porter plainte s'ils se voient refuser l'accès à l'information demandée. Apparemment, le législateur ne trouve pas que la loi sur les mass médias soit devenue superflue avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'accès aux informations à caractère public mais il lui a paru nécessaire de l'adapter.

En Allemagne, les journalistes qui montrent patte blanche peuvent faire valoir leur droit à l'information : la délivrance de l'information dépend du statut du demandeur, de son appartenance aux professions médiatiques. Fort de ce droit, le journaliste peut s'adresser au sein d'un organisme du secteur public à la personne préposée à la remise des informations ; en absence d'exemptions prévues par la loi, l'information doit lui être délivrée. De son côté, le représentant de la presse doit se contenter de l'information que lui aura remise par exemple le porte-parole d'un ministère.

III. Cadres nationaux ne prévoyant qu'un droit d'accès spécifique aux médias

1. Malte

L'article 47 sous-article 1 de la loi sur la presse⁵⁸ prévoit un droit d'accès des journalistes à l'information. Le gouvernement doit établir des procédures destinées à alimenter les médias avec des informations qui leur sont utiles dans l'exercice de leur mission publique. Malgré le vocable utilisé ("presse"), ce privilège est aussi valable pour les médias audiovisuels comme le montrent les articles 2 et 23 de la loi. Les exceptions listées à l'article 47 sous-article 2 correspondent en gros au catalogue de la recommandation du Conseil traitée ci-dessus.

2. Chypre

La loi sur la presse 145/1989 de 1989 garantit la liberté de la presse, la libre distribution des journaux et la protection des sources. L'article 7 alinéa 2 dispose que les journalistes étrangers et chypriotes ont le droit de consulter les sources d'informations publiques, de chercher et de recevoir des informations de toute

autorité compétente en République de Chypre et de les divulguer sur le vecteur de leur choix. Les autorités compétentes sont tenues de délivrer l'information demandée aussi rapidement que possible en absence de motifs contraires ou d'exception ordinaire (article 7 alinéa 3).

Toutefois, ces dispositions doivent être mises en relation avec l'article 67 alinéa 1 de la loi 1/1990 sur le service public. Il dispose que toutes les informations écrites ou orales portées à la connaissance d'un fonctionnaire sont confidentielles. Il lui est interdit de les divulguer à moins que ce ne soit dans le cadre de ses attributions ou sur instruction formelle de l'autorité compétente, autrement dit du ministre.

D. Conclusion

Il est possible de déceler une nette tendance à la mise en place de dispositions réglementaires accordant au citoyen un droit d'accès aux informations publiques. De telles dispositions existent d'ores et déjà dans la plupart des pays européens⁵⁹ et il paraît évident que les autres pays suivront. Le droit international public et le droit européen ne font pas de différences entre le droit d'accès des simples citoyens et celui des représentants de la presse.

Outre l'accès aux informations, la protection des sources d'information des journalistes (contre les ingérences de l'Etat) est l'un des aspects importants de la question. Il convient de remarquer à ce propos que les intérêts à protéger, qui sans exception justifient une révélation des sources journalistiques, correspondent dans toute une série de cas aux intérêts dont la sauvegarde motive le refus d'une demande d'accès aux documents publics. C'est ce qu'illustre de manière exemplaire une décision de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne. En effet, cette dernière a approuvé l'exploitation des données téléphoniques de journalistes par des enquêteurs parce que cela était utile, dans certains cas particuliers, à la poursuite de crimes graves⁶⁰. Cependant, les autorités de l'Etat peuvent aussi faire valoir la protection de l'action publique contre le crime pour motiver un refus d'accès demandé par un citoyen (voir par exemple la recommandation du Conseil de l'Europe, II.2). Il est donc possible de constater l'existence de certaines interactions entre deux types de situations : celle où l'Etat souhaite accéder aux informations détenues par des représentants des médias et que ceux-ci veulent garder secrètes, et celle où l'Etat, pour les mêmes raisons de confidentialité, se refuse à satisfaire l'intérêt d'un journaliste à obtenir une information.

Lorsqu'un cadre national prévoit des droits d'accès généraux à l'information, ceux-ci sont le plus souvent relativement larges⁶¹.

Pourtant les médias jouissent (encore) dans un certain nombre de pays étudiés de privilèges de différentes sortes, et il est clair que ces dispositions ne sont pas abrogées par l'introduction de droits d'accès généraux des citoyens aux informations publiques ; elles continuent d'exister parallèlement aux nouvelles normes et même d'être développées, pour certaines d'entre elles. Il semblerait donc que le législateur ne sous-estime pas l'intérêt qu'elles présentent.

En résumé, il peut être dit que le droit d'accès général des citoyens à l'information détenue par des services publics est d'une certaine façon plus étendu que les dispositions réglementaires existantes sur le privilège des médias : le cercle des personnes concernées est plus large et les modalités de l'accès plus diverses. Là où coexistent des dispositions générales et des dispositions spécifiques, un journaliste se référant à une loi sur l'accès général n'est pas obligé de dévoiler son statut professionnel ni de dire qu'il est en quête d'une information qu'il a l'intention de divulguer dans la presse. Il lui suffit de se présenter comme simple citoyen

sans avoir à motiver son intérêt. Dans certains cas, ce peut être un avantage non négligeable pour ses investigations, notamment lorsqu'il s'agit de mettre à jour des défaillances institutionnelles. Un droit du citoyen à l'information étendrait donc les possibilités des journalistes et par voie de conséquence celles des médias audiovisuels.

Toutefois, il est trop tôt pour affirmer que le droit d'accès général à l'information rend obsolètes les privilèges des médias. D'autant plus que dans la plupart des cas, les lois sur le droit d'accès général sont entrées en vigueur depuis peu de temps et que leur rôle pour les médias reste encore à prouver dans la pratique.

- 1) Le lecteur intéressé trouvera un complément d'informations sur les origines du décret et sur l'action d'Anders Chydenius in : Stephen Lambie, *Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy*, in : *Freedom of Information Review*, n° 97, février 2002, 2-8.
- 2) Dans la sphère d'influence du droit anglo-saxon notamment, les règles relatives à l'accès du citoyen aux informations détenues par les organes de l'Etat sont appelées généralement lois relatives à la liberté de l'information (*Freedom of Information Act*). En allemand, [NDLR : langue dans laquelle a été écrit cet article originellement] on parle plutôt de "droit d'accès à l'information". La "liberté de l'information" serait donc le droit fondamental de communiquer et de recevoir librement des informations ; c'est une forme du droit à la liberté d'expression tel qu'il est par exemple codifié à l'article 10 alinéa 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Si les informations sont communiquées par le biais de la presse, de la radiodiffusion ou de l'Internet, il s'agit de la liberté des médias. Dans le texte présent, l'expression "liberté d'information" sera donc toujours utilisée pour transcrire la "*Freedom of Information*" anglo-saxonne ou si un texte de loi est ainsi libellé. L'expression "droit d'accès à l'information" est employée dans ce contexte comme un synonyme.
- 3) 1978 en France, aux Pays-Bas et en Espagne, 1985 au Danemark, 1986 en Grèce, 1987 en Autriche, 1989 au Portugal et 1990 en Italie. Suivirent en grand nombre les pays d'Europe centrale et orientale qui ont introduit des lois sur la liberté de l'information après les bouleversements déclenchés par l'ouverture du rideau de fer ; ils voulaient adapter leurs réglementations aux standards des démocraties de type occidental et prévenir ainsi, par une plus grande transparence, le népotisme et la corruption ; vinrent ensuite la Belgique (1994), la Finlande (1995) et l'Irlande (1997) ainsi que le Royaume-Uni en 2000 (en vigueur depuis janvier 2005).
- 4) La déclaration peut être consultée à l'adresse : <http://www.article19.org/docimages/1888.doc>
- 5) Voir la déclaration de coopération de 14 rapporteurs et médiateurs de l'information du 7 avril 2003 à l'Académie européenne pour la liberté d'information et la protection des données personnelles à Berlin, à consulter à l'adresse : http://www.informationsfreiheit.de/info_international/dokumente/Deklaration_deutsch.htm
- 6) La Convention d'Aarhus, signée en juin 1998, peut être consultée à l'adresse : www.uncece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf
- 7) Le texte officiel de la Convention européenne des Droits de l'Homme est disponible sur : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Word/005.doc>
- 8) Jochen Frowein/Wolfgang Peukert, *EMRK-Kommentar*, 2^e édition, 1996, article 10, note 11 ; Jens Meyer-Ladewig, *EMRK Handkommentar*, 1^{re} édition 2003, note 14.
- 9) Commission européenne des Droits de l'Homme 8383/78, X c. Allemagne in DR 12, 227.
- 10) Johannes Wewers, *Das Zugangsrecht zu Dokumenten in der europäischen Rechtsordnung*, p. 148 ; Curtin/Meijers in CMLR 1995, p. 399.
- 11) CEDH du 26 mars 1987, série A, vol. 116, p. 29, n° 47 et suiv. - Leander c. Suède ; CEDH du 7 juillet 1989, série A, vol. 160, p. 20 n° 49 - Gaskin c. Royaume-Uni ; CEDH du 19 février 1998 in RJD 1998-I, p. 210 - Guerra c. Italie ; CEDH du 15 juin 2004, Sirbu et autres c. Moldavie.
- 12) Wewers, *op. cit.* p. 149.
- 13) Mark Villiger, *Handbuch der EMRK*, 599.
- 14) Tarlach McGonagle in *IRIS Spécial* 2004-2 : "Débat politique et rôle des médias", p. 8.
- 15) CEDH, EuGRZ 1979, 386 (390) - Sunday Times ; CEDH, EuGRZ 1995, 16 (20) - Observer & Guardian.
- 16) CEDH, Guerra (voir note 11), 53. L'importance particulière de la radiodiffusion sur le processus formateur d'opinion publique est soulignée aussi par la Convention européenne sur la télévision transfrontière, voir article 7 alinéa 3 et considérants 4 et 6.
- 17) Frowein/Peukert, *op.cit.*, note 14 ; Wewers, *op.cit.* p. 150.
- 18) Selon la jurisprudence en vigueur à la CEDH, l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme englobe la garantie de la liberté de la radiodiffusion, voir CEDH, EuGRZ 90, 255, Groppera (55) ; CEDH, EuGRZ 90, 261, Autronic ; CEDH, EuGRZ 94, 549, Lentia.
- 19) Christoph Grabenwarter : *Europäische Menschenrechtskonvention*, Vienne 2003, p. 273.
- 20) McGonagle, *op. cit.*, p. 9.
- 21) Recommandation n° R (81) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques, en date du 25 novembre 1981. Peut être consulté en version anglaise à l'adresse : <http://cm.coe.int/stat/F/Public/1981/f81r19.htm>
- 22) La recommandation peut être consultée à l'adresse : [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)
- 23) La CEDH a considéré que la condamnation de journalistes qui avaient publié certains documents fiscaux dont ils détenaient frauduleusement des copies était une atteinte aux dispositions de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme au motif que le reportage des journalistes incriminés servait l'intérêt général. CEDH du 21 janvier 1999, *Reports of Judgements and Decisions* 1999-I - Fressoz et Roire.
- 24) C'est en particulier grâce à l'insistance des pays nordiques (Lenz/Borchardt-Bitterlich, EUV/EGV, 3^e édition, article 1 TU, note en marge 14) que le principe de transparence a été repris du Traité d'Amsterdam et inclus à l'article 1 alinéa 2 du Traité de l'Union. Ce principe n'est cependant pas directement applicable de sorte que l'individu ne peut s'en prévaloir. Voir aussi Wegener in Calliess/Ruffert, 2^e édition 2002, article 255, 1.
- 25) Calliess/Ruffert-Wegener, *op.cit.*, Art. 255 note en marge 9.
- 26) Le Traité établissant une constitution pour l'Europe peut être consulté à l'adresse : http://www.europa.eu.int/constitution/index_fr.htm
- 27) A l'article I-50 alinéa 1, le principe de transparence est requis pour l'avenir.
- 28) Avocat général Léger, C-41/00 P, SA-Interporc/Commission, 2003, I-2125, para 80 ; Magiera in Meyer, *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 1^{re} édition, 2003, art. 42, 6.
- 29) Journal officiel de l'Union européenne du 31 mai 2001 (L 145/43). Il peut être consulté à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/docs/1049FR.pdf
- 30) CJCE, C-355/99 P, Conseil c. Hautala, 2001, I-9565, note en marge 25 avec références.
- 31) CEJ, T-204/99, Matilla c. Conseil et Commission, 2001, II-2265, note en marge 68.
- 32) CEJ, T-76/02, Messina c. Commission, décision du 17 septembre 2003, note en marge 40 et suiv., non encore publié au JO ; voir aussi le considérant 15 du Règlement.
- 33) CEJ, T-168/02, IFAW Fonds international pour la protection des animaux c. Commission, décision du 20 novembre 2004, non encore publiée au JO.
- 34) 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/CEE du Conseil ; JO CE L 41/29 du 14 février 2003. Disponible sur : http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/L_041/L_04120030214fr00260032.pdf En adoptant cette directive, l'Europe se conforme à la Convention d'Aarhus ci-dessus citée et s'acquitte de ses obligations en matière de droit international public.
- 35) Directive 2003/98/CE, publiée au Journal officiel L 345/90 de l'Union européenne le 21 décembre 2003. Voir notamment le considérant 5 ainsi que l'article 3.
- 36) Les dispositions réglementaires qui prévoient pour les personnes concernées par des procédures administratives ou autres un droit de communication de leurs dossiers ne sont pas traitées dans la présente analyse : elles existent dans tous les pays.
- 37) Christian Hetsch, *Die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane im Lichte des Transparenzprinzips*, 2003, p. 36.
- 38) Pour l'essentiel, ces intérêts convergent avec les motifs nommés dans la recommandation du Conseil de l'Europe.
- 39) Voir à ce propos Candelaria van Strien-Reney : Extension de la loi sur la liberté d'information à RTE, in IRIS 2000-5, p. 16, à l'adresse : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2000/5/article26.fr.html>
- 40) Les détails de ces relevances sont les suivants : 15 EUR pour une demande d'accès aux registres autres que ceux ne contenant que des informations personnelles ; 75 EUR pour une demande de révision interne d'une décision prise par un organisme de service public et concernant le refus d'accorder une demande d'accès, et 150 EUR pour une demande de révision d'une telle décision.
- 41) Voir à ce propos Tarlach McGonagle : Derniers développements concernant la liberté de l'information, in IRIS 2003-9, p. 14, à l'adresse : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/9/article28.fr.html>
- 42) Aux Etats-Unis au contraire, la FOIA privilégie les médias en prévoyant que leurs représentants n'ont à déboursier que la contre-valeur des coûts réels de reproduction des documents, voir *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552.
- 43) Peut être consultée à l'adresse : <http://www.verfassungen.de> en choisissant ensuite la version française.
- 44) La loi du 5 mars 2003 sur l'accès aux informations à caractère public peut être consultée à l'adresse : [http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/KDAD5EEEEE150A3B6C1256D8F0045E9B2/\\$file/Zakon_o_dostopu_do_informacij_ANG.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/KDAD5EEEEE150A3B6C1256D8F0045E9B2/$file/Zakon_o_dostopu_do_informacij_ANG.pdf)
- 45) C'est le cas lorsque des intérêts comme ceux cités au point B II sont touchés.
- 46) BVerfG, décision du 24 janvier 2001, affaires 1 BvR 2623/95 et 1 BvR 622/99.
- 47) La "Stasi-Unterlagen-Gesetz" (StUG) peut être consultée à l'adresse : http://www.bstu.de/rechtl_grundl/index.htm
- 48) BVerfG, décision du 23 juin 2004, affaire 3 C 41.03 ; voir à l'adresse : http://www.bstu.de/aktuelles/presse2004/0803_statement_birthlter.htm
- 49) Loi sur la promotion de la liberté d'information du Land de Berlin (*Berliner Informationsfreiheitsgesetz* - IFG) du 15 octobre 1999. Voir à l'adresse : http://www.informationsfreiheit.de/info_berlin/gesetze/ifg_01.htm
- 50) Loi brandebourgeoise concernant l'accès aux dossiers et aux informations (*Akten- und Informationszugangsgesetz* - AIG) du 10 mars 1998. Voir à l'adresse : http://www.la.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=68313&template=allgemein_lda
- 51) Loi de Rhénanie du nord/Westphalie sur la liberté d'accès à l'information (*Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen* - IFG NRW) du 27 novembre 2001. Voir à l'adresse : http://www.lfd.nrw.de/fachbereich/fach_3_komplett.html
- 52) Loi sur la liberté d'accès à l'information pour le Land de Sleswig-Holstein (*Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein* - IFG-SH) du 9 février 2000. Voir à l'adresse : <http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/inf/frei/inf/frei.htm>
- 53) <http://www.gov.si/srd/eng/index.html>
- 54) Martin Löffler/Reinhart Ricker, *Handbuch des Presserechts*, p. 149.
- 55) Martin Löffler/Reinhart Ricker, *op. cit.*, p. 149.
- 56) Tribunal administratif du Land de Sarre, décision du 19 juillet 1996, 1 K 86/95, APF 1997, 837. La loi sarroise sur la presse a été abrogée par la loi sarroise sur les médias, voir IRIS 2002-4, p. 5.
- 57) Voir Peter Strothmann, le gouvernement finalise les amendements de la loi sur les médias, IRIS 2004-5, p. 15, à consulter à l'adresse : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/5/article23.fr.html>
- 58) Section 248 des lois de Malte ; à consulter en anglais à l'adresse : http://docs.justice.gov.mt/lom/legislation/english/leg/vol_6/chapt248.pdf
- 59) Voir Kevin/Ader/Fueg/Pertzindidou/Schoenthal : *The information of the citizen in the EU : obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed*. Etude préparée avec l'aide du Parlement européen par l'Institut européen des médias.
- 60) Voir Jan Peter Müßig, Le tribunal constitutionnel approuve l'ordonnance autorisant la divulgation de renseignements sur les communications téléphoniques, IRIS 2003-4, p. 13. Disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/4/article30.fr>
- 61) L'Italie fait figure d'exception : le demandeur doit faire valoir un intérêt personnel et concret ; voir à ce propos Kevin/Ader/Fueg/Pertzindidou/Schoenthal, *op. cit.*, p. 103.