

LA TRANSPARENCE
COMME PRINCIPE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

ANNE PETERS

Les révélations récentes sur la surveillance à grande échelle des connexions téléphoniques et Internet des citoyens, opérée par l'Agence Nationale de Sécurité Américaine, ont ravivé les débats en faveur d'une plus grande transparence dans ce type d'activités. La transparence est en réalité un mot-clé au sein du discours politique et dans le cadre du droit national. Mais jusqu'à présent, ce concept n'a été que peu analysé en droit international public.

Pour combler cette lacune, nous nous sommes posé les questions suivantes¹ : quel est le degré de transparence en matière de création et d'exécution du droit ? Qu'en est-il de l'application d'un principe de transparence en droit international ? Existe-t-il véritablement une tendance conduisant vers plus de transparence ; quelles en sont les causes, et comment peut-on évaluer la transparence de façon normative ? Quelles recommandations politico-juridiques pourrions-nous formuler ?

Nous devons d'abord clarifier notre concept de base. Qu'entendons-nous par transparence ? Par le terme « transparence »², je me réfère ici à une situation dans laquelle les informations pertinentes (par exemple en matière de droit ou de politique) sont accessibles. Quelque chose de transparent nous permet de voir à travers. Le contraire de la transparence n'est pas seulement l'opacité, le secret et la confidentialité, mais également la complexité et le désordre. La pluralité des antonymes montre que le concept de transparence a lui-même plusieurs significations qui dépendent du contexte, entre autres.

Il est important de noter que la surveillance exercée par les services de sécurité américains ne peut se réclamer du principe de transparence. Tandis que les citoyens jouissent d'emblée d'une protection de leur vie privée fondée sur les droits fondamentaux, la notion de transparence gagne de plus

¹ Andrea Bianchi/Anne Peters (dir.), *Transparency in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

² Clarification terminologique et comparaison entre publicité et ouverture chez Daniel Naurin, « Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links », *Swiss Political Science Review* 12 (2006), 90-98.

COSMOPOLITISME JURIDIQUE ET COMMUNICATION

en plus les institutions étatiques et les organisations internationales. En outre, cette notion s'inscrit progressivement dans le droit international public.

ETAT DES LIEUX :

LE « TRANSPARENCY TURN » DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Dans pratiquement tous les domaines du droit international public (comme le droit de l'environnement, le droit économique, la protection internationale des droits de l'homme, le droit des conflits armés, le droit de la santé, le droit du maintien de la paix et de la sécurité), des exigences relatives à une plus grande transparence sont apparues au sein des institutions et des procédures. Ces revendications ont été formulées par des acteurs de la société civile, par les Etats, mais aussi par les institutions internationales et elles ont été entendues à plusieurs reprises.

Dans ce contexte, nous pourrions faire une distinction entre la transparence *dans* la gouvernance (les obligations du droit international s'imposant aux Etats)³ : « *transparency for governance* » ; et la transparence *de* la gouvernance (mondiale), à savoir la transparence des organisations internationales elles-mêmes : « *transparency of governance* ».

Les textes juridiques qui exigent plus de transparence de la part des Etats sont la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information environnementale⁴ et la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, qui n'est cependant pas encore entrée en vigueur⁵.

Quant à la transparence *de* la gouvernance (des organisations internationales), on peut mentionner le Règlement « Transparence » de l'Union européenne⁶, mais aussi les recommandations de Peter Sutherland tendant améliorer la transparence de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)⁷. De plus, la nouvelle Politique de la Banque mondiale du 1^{er} juillet 2010 s'inscrit dans cette même lignée et a trait à l'accès à l'information⁸. Concernant l'Organisation des Nations Unies, nous pouvons citer le projet pour une résolution de l'Assemblée Générale intitulée « Renforcement de la

³ Voir pour la distinction entre transparence dans la gouvernance (« for governance ») et transparence de la gouvernance (« of governance ») Ronald B. Mitchell, « Transparency for Governance: The Mechanisms and Effectiveness of Disclosure-based and Education-based Transparency Policies », *Ecological Economics* 70 (2011), 1882-1890, 1882.

⁴ 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, signée le 25 juin 1998.

⁵ (STCE no. 205) du 18 juin 2009.

⁶ 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.

⁷ Peter Sutherland e.a., *L'avenir de l'OMC, Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire* (Genève: WTO, 2004), para. 199.

⁸ 'World Bank Policy on Access to Information', 1 July 2010, <http://documents.worldbank.org>.