

Comment mettre la main dessus ? La documentation de l'UE : point de vue d'une bibliothèque de recherche

Monica Steletti EU Information Specialist European University Institute Library, Florence, Italie.

E-mail address: [monica.steletti@eui.eu](mailto:monica.steletti@eui.eu)

Eulália Mestre Lampreia Metadata Librarian European University Institute Library, Florence, Italie.

E-mail address: [eulalia.mestre@eui.eu](mailto:eulalia.mestre@eui.eu)

Copyright © 2017 by Monica Steletti and Eulália Mestre Lampreia

Translated by / traduit par Cécile Swiatek, Association des directeurs et personnels de direction des bibliothèques universitaires, Paris, France

### **Résumé :**

*L'environnement numérique actuel façonne les modèles d'édition et de distribution de l'information et de la documentation de l'Union européenne (UE). Malgré les efforts déployés par les institutions de l'UE pour faciliter l'accès à la documentation en mettant en place des bases de données plus conviviales et des Registres publics, il reste difficile et parfois impossible d'obtenir les bons documents de l'UE. Les auteurs de cette communication rendront compte des difficultés actuelles rencontrées par les chercheurs universitaires et les usagers avancés pour accéder à la documentation (juridique) de l'UE en fournissant des exemples de recherches menées entre 2015 et 2016 pour lesquelles il a été fait appel au Centre de documentation européenne de l'Institut universitaire européen (EUI) - en particulier les résultats des recherches en ligne et / ou des demandes en ligne effectuées au nom de chercheurs telles que: documents relatifs à l'action extérieure de l'Union européenne, documents de la Commission européenne relatifs aux instruments de politique de coopération internationale et de développement, Conseil européen, documents de la présidence tournante du conseil européen, etc. Sur la base de leurs constats, les auteurs présentent des recommandations aux institutions de l'UE pour améliorer le processus d'accès à la documentation juridique de l'UE.*

### **Mots-clefs :**

Accès aux documents officiels de l'UE, recherche universitaire, institutions de l'UE, dépôt juridique électronique.

---

### **Introduction**

L'Institut universitaire européen (EUI) est une institution universitaire internationale qui accueille une communauté de recherche de plus de 1000 chercheurs - doctorants, post-doctorants, boursiers et professeurs - en sciences sociales (économie, droit de l'UE, histoire, sociologie et sciences politiques). L'EUI abrite les Archives historiques de l'Union européenne, le Robert Schuman Centre for Advanced Studies et le programme Max Weber pour les études postdoctorales.

La bibliothèque de l'EUI propose à sa communauté de chercheurs des collections et des services étendus, adaptés à des recherches avancées sur l'Europe, et comprend un dépôt institutionnel de publications nommé Cadmus, et bientôt un réservoir de données. Au sein de la bibliothèque, les spécialistes de l'information sont en lien avec les départements académiques et le milieu de la

recherche, et le Centre de documentation européenne fournit une expertise interdisciplinaire sur les institutions, les activités et les politiques de l'Union européenne en aidant les chercheurs à accéder aux documents et publications de l'UE, aux bases de données, aux Registres de documents des institutions, aux archives, aux sites Internet, aux actualités et aux sources grâce à travers des formations ou en permettant une consultation individuelle.

Les auteurs de cet article décriront, à travers deux études de cas, certaines difficultés rencontrées par les chercheurs universitaires dans leur démarche de recherche d'informations et de récupération de la documentation (juridique) de l'UE via des bases de données institutionnelles, des Registres de documents et des sites Internet accessibles au public. Malgré des thèmes de recherche et les types de documents différents, les deux études de cas décrivent la démarche, les actions et les résultats qui ont émergé tout au long du processus de recherche collaboratif qui s'est déroulé entre 2015 et 2016, depuis le premier contact des chercheurs au Centre de documentation européenne (*EUI – EDC / EUI - CDE*) jusqu'à satisfaction de leurs demandes initiales.

L'objectif de cette communication est de mettre en évidence les défis actuels auxquels les chercheurs universitaires sont confrontés en ce qui concerne l'accès aux documents juridiques de l'UE et de fournir aux institutions de l'UE des recommandations préliminaires pour assurer l'accès à plus long terme aux documents numériques de l'UE.

Voici la stricte définition d'un document établie par le Règlement 1049/20012 : « Aux fins du présent règlement, on entend par « document » : tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution ». Les documents analysés dans ces deux études de cas couvrent une fourchette d'années entre 1996 et 2016, ce qui ne les définit pas comme documents historiques selon les termes de Council Regulation (EC, EURATOM) No 1700/2003. En outre, ils ne relèvent pas des exceptions et / ou des restrictions prévues par le Règlement 1049/2001 (article 4) qui impose une demande formelle d'accès à certains documents par l'intermédiaire des registres institutionnels spécifiques (article 11).

## **Présentation**

La politique d'accès aux documents qui concerne les institutions de l'UE remonte au Code de conduite de 1993 et s'est poursuivie avec le Règlement 1049/2001, qui a fixé le cadre légal du processus par lequel un demandeur (personne physique ou morale résidant en Europe) peut demander l'accès du public aux documents détenus par une institution de l'UE, c'est-à-dire « établis ou reçus par elle et en sa possession ». En conséquence, les demandeurs qui déposent une demande d'accès à des documents via les registres institutionnels doivent préalablement identifier les documents qu'ils demandent plutôt que de décrire l'information qu'ils recherchent (cf. Rossi, 2017). Si cette partition conceptuelle entre document et information permet de différencier les fonctions institutionnelles par rapport à la compétence judiciaire en ce qui concerne les règles de transparence et d'accès régissant les documents institutionnels de l'UE, elle crée également un paradoxe, qui réside dans le niveau de précision imposé au demandeur pour identifier les documents (pas les informations) avant de poser ses demandes. Ceci suppose que les institutions de l'UE ont mis en place des pratiques et des politiques bien développées et applicables à l'ensemble du cycle de vie des documents visant à garantir la conservation, l'authenticité, la fiabilité, la facilité d'utilisation et l'exhaustivité des dossiers institutionnels officiels. Ceci implique également de fournir des outils de recherche avancée tels que des index, des métadonnées de haute qualité (en matière de contenu, contexte et relations), des architectures de systèmes d'information intelligents et interopérables, et

des politiques de conservation et d'accès à long terme, y compris des programmes spécifiques de préservation numérique.

Pourtant, une étude récente commandée par l'Office des publications de l'UE analysant 4,5 millions de documents provenant de 27 sources documentaires appartenant à 14 institutions, agences et organes de l'UE a brossé un paysage d'information numérique plutôt fragmenté, abondant et chaotique. Les documents se trouvent dans des registres, des bibliothèques de documents, des bases de données et, dans certains cas, ils sont répartis sur des sites Internet, chacun dotés de leur propre architecture, organisation et modes d'accès spécifiques. En outre, il a été constaté que les métadonnées associées à ces documents sont souvent incohérentes, imprévisibles et / ou insuffisantes. Cette étude identifie à juste titre la nécessité d'une plus grande intégration, homogénéité et coordination parmi les différents acteurs institutionnels et interinstitutionnels de l'UE impliqués dans la diffusion de la documentation de l'UE afin de mieux répondre aux besoins d'information d'une communauté d'utilisateurs qui doivent pouvoir interpréter le contexte, le statut et la signification d'un document donné.

L'analyse que nous menons ici attire l'attention sur des questions moins connues et discutées concernant la documentation de l'UE. Ce qui ressort de ces deux études de cas, ce n'est pas seulement la nécessité d'une plus grande cohérence et d'une intégration dans le processus de diffusion des documents de l'UE, bien que cet aspect soit essentiel : c'est aussi de la nécessité d'adopter une approche cohérente pour gérer, maintenir et préserver la documentation électronique native de l'UE – soutenir les décisions, actions et opérations de l'UE parallèlement au processus décisionnel. Le besoin imminent d'une décision (politique) sur le dépôt légal des articles numériques créés par les institutions de l'UE, y compris les sites Internet, les vidéos, les images, les médias sociaux, ainsi qu'une politique de préservation des documents institutionnels officiels, comme preuve de leur fiabilité et de leur authenticité, sont les deux enjeux auxquels les institutions de l'UE doivent faire face afin d'éviter les conséquences d'un éventuel trou noir numérique qui affecterait la documentation du gouvernement de l'UE de manière irréversible.

Ces questions fondamentales ont un impact important sur le travail des chercheurs, comme ceci ressort des deux études de cas explorées dans cette communication. La première étude de cas porte sur la fiabilité des documents officiels de l'UE (suite à une demande de documents officiels dans leur version finale, une institution de l'UE n'a pu fournir que des documents préliminaires sur lesquels manquaient les dates, les numéros de référence, les rubriques et les signatures) ; la seconde étude de cas met en évidence la disparition systématique de sites Internet officiels (sites Internet des présidences tournantes du Conseil européen mis en ligne par les États membres, y compris les documents qui y étaient publiés et qui ne sont plus disponibles).

À l'heure où la transparence du gouvernement, sa responsabilité et, par voie de conséquence, l'accès aux documents sont de plus en plus attendus par les chercheurs et le grand public, nous espérons que les résultats de ces études de cas susciteront une enquête, une analyse et des actions supplémentaires de la part des institutions de l'UE. Si un engagement politique ne vient pas renforcer la confiance du public dans les documents publiés par l'UE, la complexité croissante des activités de l'UE et les changements rapides dans les technologies de l'information vont alourdir la tâche, déjà ardue pour les institutions, qui vise à assurer les principes de transparence et de responsabilité énoncés par le Règlement 1049/2001. Le défi sera encore plus grand, pour le milieu de la recherche, de contribuer à la compréhension historique et à l'analyse critique du processus décisionnel de l'UE dans son ensemble.

## **Études de cas**

Entre le deuxième semestre de 2015 et la fin de 2016, l'EUI-EDC a permis à des membres EUI et non-EUI d'accéder à de multiples documents officiels produits par les institutions de l'UE. Les études de cas sélectionnées sur cette période concernent: 1. un doctorant de l'EUI, Département de Droit, dont le sujet de recherche portait sur la coopération au développement en Somalie dans le cadre des relations extérieures de l'UE, 2. une doctorante en Sciences politiques de l'Université de Milan, dont la recherche portait sur l'analyse des programmes de travail des présidences successives du Conseil de 1996 à 2016.

### ÉTUDE DE CAS 1

<b>Type de documents</b>	Décisions de la Commission adoptant des instruments de financement dans le budget de l'UE pour le financement des politiques extérieures de l'UE. Le chercheur a besoin de la version finale de ces documents, y compris des annexes (1 à 10 annexes pour chaque décision)
<b>Provenance des documents</b>	Commission DG DEVCO; Service européen d'action extérieure - Service des instruments de politique étrangère (FPI)
<b>Nombre total de documents nécessaires au chercheur</b>	117 + annexes correspondantes
<b>Documents trouvés sur la base de données institutionnelle de la DG DEVCO</b>	54
<b>Documents demandés aux institutions de l'UE</b>	63
<b>Nombre total de courriels échangés avec toutes les parties impliquées</b>	196

À l'étape finale de sa thèse, un chercheur de l'EUI a contacté l'EUI-EDC pour demander de l'aide afin de trouver et récupérer des documents juridiques officiels. Avec le doctorant, l'EUI-EDC a identifié et priorisé, en termes de calendrier, les documents jugés importants pour la continuité de ses recherches. Cette étape a établi la stratégie de recherche : distinguer ce qui pouvait être disponible en ligne, et ce qu'il fallait obtenir grâce aux registres officiels des institutions de l'UE.

Sur une liste de 117 demandes, l'EUI-EDC a récupéré 54 décisions de la Commission adoptant des instruments dans le budget de l'UE pour le financement des politiques extérieures de l'UE. La navigation dans la base de données de la DG DEVCO s'est révélée être une tâche complexe et parfois difficile, car les requêtes par titre exact produisent souvent des résultats incohérents, les métadonnées associées étant incompatibles et imprévisibles (par exemple, on trouve des décisions de la Commission déposées de manière inexacte sous forme de communiqués de presse ou d'autres types de documents). En outre, les décisions étaient la plupart du temps séparées de leurs annexes - publiées arbitrairement dans des ensembles, partiellement, individuellement ou rattachées – ceci implique de lancer des recherches multiples pour obtenir un ensemble complet de documents. Les documents restants qui n'ont pas été trouvés dans le domaine public ont été demandés soit par l'intermédiaire du registre officiel des institutions de l'UE, soit par contact direct auprès de personnes travaillant au sein de la Commission. Entre 20/10/2015 et 30/01/2016, l'EUI-EDC a effectué un total de 63 demandes d'accès aux documents, sur la base d'une liste de priorités fournie par le doctorant. De fréquents échanges de courriels avec les responsables de la Commission ont ponctué cette période. Dans certains cas, l'EUI-EDC a établi une correspondance régulière avec des fonctionnaires à propos de documents spécifiques, puis a continué de les contacter directement pour d'autres demandes. En l'absence d'informations contextuelles autour de ces documents, les fonctionnaires

ont souvent fourni des explications utiles et techniques en termes de contexte stratégique, de programmes indicatifs, de plans d'action, de programmes d'action, etc., ainsi que sur leurs conditions d'adoption.

Les demandes présentées par l'intermédiaire des registres officiels font l'objet d'un examen minutieux du cadre juridique du règlement 1049/2001 qui, entre autres dispositions, prévoit une réponse dans les 15 jours ouvrables. Dans certains cas, le délai de 15 jours ouvrables pour la manipulation des documents a été prolongé et justifié - par exemple, dans un cas de diffusion au grand public, les documents partiellement créés par un tiers doivent être officiellement approuvés par une signature. Toutefois, dans d'autres cas, une extension du délai de 15 jours ouvrables a été appliquée sans que ne soit fournie la moindre motivation et, dans au moins 10 cas, le délai a expiré et les demandes n'ont pas été remplies, contrairement à ce que prévoit le Règlement 1049 / 2001 (article 7).

Dans quelques cas seulement, l'EUI-EDC a reçu des documents partiels : une décision sans qu'elle soit accompagnée de toutes les annexes, ou sans aucune annexe ; ou des documents autres que ceux demandés, ce qui a provoqué des demandes et une correspondance supplémentaires pour recevoir les bons. Dans six cas, pour des demandes de documents finaux avec des numéros de référence spécifiques, le Conseil a répondu que la seule version enregistrée dans son système d'archivage était un document préliminaire, et non la finale comme demandé. Dans un courrier électronique ultérieur, le Service des instruments de politique étrangère fournissait une explication partielle sur l'envoi de versions provisoires. Cela a incité le jeune chercheur à discuter avec son directeur de thèse et à accepter de travailler avec des projets, les institutions n'ayant pas envoyé la version finale.

Sur la période où l'EUI-EDC a travaillé avec le doctorant, 196 courriels ont été échangés au total, et 63 demandes d'accès aux documents de l'UE ont été soumises essentiellement au nom du chercheur pendant trois mois (octobre à décembre 2016). Bien que le règlement 1049/2001 ne prévoit pas de limite au nombre de demandes que peuvent déposer un individu ou d'autres en son nom, l'EUI-EDC a soumis un nombre important de demandes auprès de la Commission, à tel point que l'unité de transparence correspondante de la DG DEVCO a alerté l'EUI-EDC sur la charge de travail que ceci a impliqué pour les personnels qui examinent les documents et signent leur communication au public. La procédure de publication de documents dans le domaine public étant précise et détaillée, il arrive que lorsqu'il est confronté à un grand nombre de sollicitations, le service ne soit pas en mesure de répondre en temps voulu et / ou conformément aux besoins du demandeur, même dans ces cas qui de recherches scientifiques avancées. L'unité de la transparence de la DG DEVCO a rapidement offert de traiter informellement toutes les demandes à venir, en demandant qu'elles soient envoyées à la boîte de réception fonctionnelle du service, et non par le biais du registre, pour tenter de compléter l'action qui suivait la voie administrative. Dans les mois qui ont suivi, début 2016, l'ensemble des demandes ont été traitées en passant par le registre officiel.

## ÉTUDE DE CAS 2

<b>Type de documents</b>	Programmes de travail de la présidence du Conseil européen, 1996-2016
<b>Provenance des documents</b>	Conseil de l'Union européenne / Conseil européen
<b>Nombre total de documents nécessaires au chercheur</b>	60
<b>Documents trouvés sur Internet</b>	36
<b>Documents demandés aux institutions de l'UE</b>	24 (Programmes de travail de 1996 À 2007)

<b>Nombre total de courriels échangés avec toutes les parties impliquées</b>	49
--	----

Au début de l'année universitaire 2016, une doctorante de l'Université de Milan a contacté l'EUI-EDC. Elle débutait ses recherches et demandait des conseils méthodologiques pour trouver les Programmes de travail et / ou priorités des présidences tournantes du Conseil européen sur les sites officiels mis en ligne par les États membres au cours de leur présidence, car elle avait constaté que la plupart d'entre eux avaient été retirés. Ces documents ne peuvent pas être récupérés à partir d'une seule base de données ni d'un seul site Internet, et encore moins à partir d'un organisme auteur/dépositaire unique qui rassemblerait, validerait et préserverait les documents finaux, l'EUI-EDC a fourni à la chercheuse des ressources en ligne où elle pouvait éventuellement trouver ces, y compris les archives Internet où elle a pu récupérer des documents officiels à partir de 2008.

Suite à cela, l'EUI-EDC a mis en œuvre plusieurs stratégies de recherche pour obtenir les documents restants : plusieurs requêtes de recherche ont été lancées sur les sites Internet du Conseil, de la Commission et du Parlement européen, ainsi que sur ceux des États membres chargés de la présidence de l'UE pendant la période concernée ; le réseau des centres de documentation européenne a été contacté ; des relations ont été établies avec les personnes chargées de la gestion des documents et de l'accès aux documents dans les institutions de l'UE.

Le 22/09/2016, une demande a été envoyée aux Archives Centrales du Conseil de l'UE. Le Secrétariat général du Conseil a indiqué que les programmes étant des déclarations politiques, c'est l'État membre qui occupe la présidence qui est chargé de leur publication. Ceci implique que chaque État membre détient les documents définitifs. Le SG a toutefois pu récupérer des copies de certains programmes de travail de la présidence, même si le Conseil n'est pas le créateur de ces documents. Ensuite, l'EUI-EDC a utilisé le registre officiel de la CE pour demander l'accès aux documents SI [NdT : documents non publiés du secrétariat général de la CE] contenant éventuellement des programmes de travail de la présidence du Conseil européen, et a reçu une réponse automatique indiquant que, conformément au règlement 1049/2001, une réponse allait être fournie dans les 15 jours ouvrables. Toutefois, la Commission n'a pas répondu dans les délais prévus, et n'a pas prévenu l'EUI-EDC de la nécessité de prolonger le délai pour confirmer sa demande ou de notifier l'abandon de sa demande d'accès aux documents (article 7, paragraphe 3). Par conséquent, l'EUI-EDC a envoyé un courrier électronique au Secrétariat général de la Commission pour obtenir une mise à jour pour la demande et a exprimé les difficultés rencontrées dans la récupération des documents officiels en utilisant les canaux officiels. Cette message a été transmis rapidement et, le 10/11/2016, le Directeur de l'Unité chargée des Relations avec d'autres Institutions auprès du Secrétaire Général de la Commission a répondu à l'EUI-EDC en nous informant que la CE ne détenait pas le document demandé. Tout au long de cette période, l'EUI-EDC a conservé un contact régulier avec la doctorante pour la tenir informée de l'état de ses demandes et des étapes effectuées pour récupérer la documentation. Le même jour, la Commission a indiqué l'indisponibilité des documents SI. L'EUI-EDC a travaillé avec des institutions partenaires en Allemagne afin de récupérer un document de travail concernant la présidence allemande de 1999. Ce document, cependant, n'était pas le document original. Il était donc impossible de garantir qu'il contenait le texte officiel.

Profitant de la collaboration de l'unité chargée des relations avec d'autres institutions, l'EUI-EDC a contacté la Commission, qui a traité une demande concernant la mise en accès public des documents. Sept jours après avoir soumis la demande formelle, le Directeur de cette unité a contacté l'EUI-EDC pour fournir des informations supplémentaires sur l'état de la demande. L'unité a eu des difficultés à récupérer les documents car le système ne renvoyait aucun résultat ; parallèlement, le

service était en contact avec les États membres impliqués. Le 05/12/2016, l'EUI-EDC et, par conséquent, la doctorante ont reçu les documents demandés, à l'exception d'un programme de travail (Présidence du Conseil par l'Irlande en 1996). Le projet touchait donc à son terme, car la chercheuse a indiqué qu'elle contacterait les autorités nationales de l'Irlande et de l'Allemagne.

## **Conclusion**

“Freedom of information, underlining the accountability of administrative bodies and the citizens’ right to control their activity, favours a better organization and determines the spreading of knowledge of our social system, knowledge which is losing its elitist character.” (cf. Duranti, 1995)

Les auteurs de cette communication souhaitent souligner que les procédures, les lois, les règlements et la technologie qui régissent les mécanismes d'accès aux documents sont conçus pour servir les personnes qui les utilisent. Cette dimension humaine n'est pas sous-estimée: des chercheurs ainsi que des fonctionnaires de l'UE et des professionnels plus traditionnels tels que les bibliothécaires, les documentalistes et les archivistes mettent leur passion, leur compétence et leur engagement au service de la grande cause de l'accessibilité, de la transparence et de la liberté d'information. Une relation plus étroite avec les centres de recherche spécialisés sur les questions liées à l'UE qui répondent à des besoins de recherche pointus serait sans aucun doute bénéfique pour le grand public ainsi que pour les institutions de l'UE. Les questions posées par les chercheurs pourraient alors permettre d'anticiper, d'orienter, de remédier ou de corriger les politiques et les procédures liées à la récupération d'informations dans les cas qui ne permettent actuellement pas de répondre aux besoins.

Pour ce faire, les auteurs formulent les recommandations suivantes :

1. Appliquer une politique de conservation complète et systématique tout au long du cycle de vie des documents, de leur phase préparatoire à leurs publications finales;
2. Mettre en place une politique globale de dépôt légal numérique et de préservation pour assurer l'accès à long terme aux documents numériques de l'UE sous n'importe quel support et forme;
3. Fournir aux utilisateurs finaux des informations sur le contexte, la provenance des textes, et leurs relations avec d'autres documents (approche archivistique de la documentation);
4. Être responsable de tenir les demandeurs informés tout au long du processus de demande d'accès aux documents (Règlement 1049/2001).

## **Références**

Daranti, Luciana (1995). Reliability and Authenticity: The Concepts and Their Implication. *Archivaria, The Journal of the Association of Canadian Archivists*, 39, 5-10.

Rossi, Leonor. *Public access to documents in the EU*. Oxford ; London: Portland, OR : Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing Plc ; Hart Publishing, 2017.