



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Document de séance*

---

**A7-0148/2014**

27.2.2014

# RAPPORT

sur l'accès du public aux documents (article 104, paragraphe 7, du règlement),  
années 2011-2013  
(2013/2155(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteure: Sophia in 't Veld

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	15
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION .....	16

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'accès du public aux documents (article 104, paragraphe 7, du règlement),  
années 2011-2013  
(2013/2155 (INI))

*Le Parlement européen,*

- vu les articles 1, 10 et 16 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et les articles 15 et 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu l'article 11 du traité UE et l'obligation faite aux institutions d'entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 41 (droit à une bonne administration) et son article 42 (droit d'accès aux documents),
- vu le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission<sup>1</sup>,
- vu le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du Conseil du 22 septembre 2003 modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique<sup>2</sup>,
- vu sa résolution du 14 septembre 2011 sur l'accès du public aux documents, années 2009-2010<sup>3</sup>,
- vu la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne sur l'accès aux documents, et notamment les arrêts rendus par la Cour dans les affaires Access Info Europe (affaire C-280/11 P), Donau Chemie (C-536/11), IFAW/Commission (C-135/11)<sup>4</sup>, My Travel (C-506/08 P), Turco (affaires conjointes C-39/05 P et C-52/05 P) et les arrêts du Tribunal dans les affaires In 't Veld/Conseil (T-529/09), Allemagne/Commission (T-59/09), EnBW/Commission (T-344/08), Sviluppo Globale (T-6/10), Internationaler Hilfsfonds (T-300/10), European Dynamics (T-167/10), Jordana (T-161/04) et CDC (T-437/08),
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, présentée par la Commission le 30 avril 2008 (COM(2008)0229),
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le

---

<sup>1</sup> JO L 145 du 31.05.2001, p. 43.

<sup>2</sup> JO L 243 du 27.9.2003, p. 1.

<sup>3</sup> JO C 51E du 22.2.2013, p. 72.

<sup>4</sup> Voir l'arrêt rendu dans l'affaire IFAW/Commission (C-135/11 P), dont le point 75 indique que, faute d'avoir consulté le document demandé, "le Tribunal n'était pas en mesure d'apprécier in concreto si l'accès à ce document pouvait valablement être refusé sur le fondement des exceptions".

règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, présentée par la Commission le 20 mars 2011 (COM(2011)0137),

- vu la convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics de 2008,
  - vu les rapports annuels 2011 et 2012 du Conseil, de la Commission et du Parlement européen sur l'accès aux documents, présentés conformément à l'article 17 du règlement (CE) n° 1049/2001,
  - vu l'accord-cadre de 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne,
  - vu l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense,
  - vu ses résolutions du 14 septembre 2011 sur l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission<sup>1</sup>, du 15 juillet 2013 sur le rapport annuel relatif aux activités du Médiateur européen en 2012<sup>2</sup> et du 17 décembre 2009 sur les améliorations à apporter au cadre juridique de l'accès aux documents à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (règlement (CE) n° 1049/2001)<sup>3</sup>,
  - vu le rapport annuel du Médiateur européen pour l'année 2012,
  - vu l'article 48 et l'article 104, paragraphe 7, de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A7-0148/2014),
- A. considérant que le traité de Lisbonne est entré en vigueur il y a quatre ans; considérant que l'article 15 du traité FUE définit un cadre constitutionnel en matière de transparence institutionnelle de l'Union européenne et établit le droit fondamental d'accès aux documents des institutions, organes, organismes et agences de l'Union pour les citoyens de l'Union et toute autre personne physique ou morale résidant dans un État membre; considérant que ce droit doit être exercé conformément aux principes généraux et aux limites prévus dans les règlements adoptés par le Parlement et le Conseil;
- B. considérant que l'article 298 du traité FUE garantit une administration européenne ouverte, efficace et indépendante;
- C. considérant que, de manière générale, il convient de donner pleinement accès aux documents législatifs, et que les exceptions relatives aux documents non législatifs devraient être limitées;
- D. considérant que la transparence est essentielle à une Union européenne démocratique des citoyens dans laquelle ces derniers peuvent pleinement participer au processus

---

<sup>1</sup> JO C 51E du 22.2.2013, p. 72.

<sup>2</sup> P7\_TA(2013)0369.

<sup>3</sup> JO C 51E du 22.10.2010, p. 12.

démocratique et exercer un contrôle démocratique; considérant qu'une administration transparente profite aux intérêts des citoyens, à la lutte contre la corruption et à la légitimité du système politique et de la législation de l'Union;

- E. considérant qu'un accès étendu du public aux documents est un élément clé d'une démocratie vivante;
- F. considérant que, dans une démocratie saine, les citoyens ne devraient pas devoir s'appuyer sur des dénonciateurs pour s'assurer de la transparence des compétences et des activités de leur gouvernement;
- G. considérant que les citoyens ont le droit de savoir comment fonctionne le processus de prise de décision et de quelle manière leurs représentants agissent, de leur demander des comptes et de savoir comment les fonds publics sont alloués et dépensés;
- H. considérant que la législation européenne relative à l'accès aux documents n'est toujours pas correctement appliquée par l'administration de l'Union; considérant que les exceptions prévues dans le règlement (CE) no 1049/2001 sont appliquées par défaut et non à titre exceptionnel par l'administration;
- I. considérant que, selon la jurisprudence, lorsqu'une institution décide de refuser l'accès à un document dont la communication lui a été demandée, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant aux questions de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (voir l'affaire In 't Veld/Conseil<sup>1</sup>);
- J. considérant qu'une atteinte concrète et prévisible à l'intérêt en cause ne saurait non plus être établie par une simple crainte de divulguer aux citoyens les divergences de vue entre les institutions quant à la base juridique de l'action internationale de l'Union et, ainsi, d'induire un doute sur la légalité de cette action (voir l'affaire In 't Veld/Conseil<sup>2</sup>);
- K. considérant qu'en 2012, six des dix enquêtes "phares" du Médiateur européen concernaient la question de la transparence;
- L. considérant que les statistiques relatives à l'application du règlement (CE) no 1049/2001 révèlent une diminution du nombre de demandes initiales dans les trois institutions;
- M. considérant que le nombre de demandes de documents précis a diminué au Parlement (passant de 1 666 en 2011 à 777 en 2012); considérant cependant que le pourcentage de demandes de documents non spécifiés, par exemple "tous les documents relatifs à...", a augmenté au Parlement (passant de 35,5 % en 2011 à 53,5 % en 2012); considérant que le nombre de documents demandés au Conseil a diminué (passant de 9 641 en 2011 à 6 166 en 2012)<sup>3</sup>;
- N. considérant que les données quantitatives présentées dans les rapports annuels de 2012

---

<sup>1</sup> In 't Veld/Conseil (T-529/09), point 19.

<sup>2</sup> In 't Veld/Conseil (T-529/09), point 75.

<sup>3</sup> La Commission ne précise pas le numéro des documents demandés. Le nombre de demandes initiales de documents de la Commission était de 6 447 en 2011 et 6 014 en 2012.

indiquent que la Commission (de 12 % en 2011 à 17 % en 2012) comme le Conseil (de 12 % en 2011 à 21 % en 2012) ont de plus en plus refusé complètement des demandes d'accès, tandis que le Parlement a refusé le même nombre de demandes (5 % tant en 2011 qu'en 2012);

- O. considérant que la Commission enregistre une hausse significative des demandes confirmatives (de 165 en 2011 à 229 en 2012), entraînant une légère augmentation du nombre de décisions pleinement révisées, une diminution du nombre de décisions partiellement révisées et une augmentation du nombre de décisions confirmées, tandis que le Conseil et le Parlement présentent un nombre relativement stable de demandes confirmatives (Conseil: 27 en 2011 et 23 en 2012); Parlement: 4 en 2011 et 6 en 2012);
- P. considérant qu'un certain nombre de demandes ont débouché sur l'introduction d'une plainte auprès du Médiateur européen (Commission: 10 en 2011 et 20 en 2012; Conseil: 2 en 2011 et 4 en 2012; Parlement: 1 tant en 2011 qu'en 2012);
- Q. considérant que le Médiateur européen a clos plusieurs plaintes en 2011 et 2012 en formulant des critiques ou en proposant de nouvelles actions (Commission: 10 sur 18 en 2011 et 8 sur 10 en 2012; Conseil: pas d'information; Parlement: 0 sur 0 en 2011 et 1 sur 1 en 2012);
- R. considérant que plusieurs demandes d'accès à des documents ont débouché sur l'ouverture d'une affaire devant le Tribunal ou une procédure de recours auprès de la Cour de Justice (Commission: 15 affaires et 3 recours en 2011, et 14 affaires et 1 recours en 2012; Conseil: 1 affaire et 2 recours en 2011, et 1 recours en 2012<sup>1</sup>; Parlement: aucun en 2011 ni en 2012);
- S. considérant que le Tribunal s'est généralement prononcé en faveur d'une plus grande transparence ou a apporté des précisions sur le règlement (CE) n° 1049/2001 dans plusieurs affaires (Commission: 5 sur 6<sup>2</sup> en 2011 et 5 sur 5 en 2012<sup>3</sup>; Conseil: 1 sur 1 en 2011 (Access Info Europe, T-233/09) et 1 sur 4 en 2012 (In 't Veld, T-529/09); ; Parlement: 1 sur 2 en 2011<sup>4</sup> (Toland, T-471/08) et 1 sur 1 en 2012 (Kathleen Egan et Margaret Hackett, T-190/10);
- T. considérant que la Cour de justice s'est largement prononcée en faveur d'une plus grande transparence dans les affaires suivantes – Commission: 1 sur 1 en 2011 (My Travel, C-506/08) et 1 sur 3 en 2012 (IFAW, C-135/11 P)<sup>5</sup>; Conseil et Parlement: aucune décision en 2011 ni en 2012;
- U. considérant que les rapports annuels de la Commission, du Conseil et du Parlement ne

---

<sup>1</sup> Conseil/In 't Veld (intervention du Parlement européen en faveur d'In 't Veld).

<sup>2</sup> Affaires Batchelor (T-362/08), IFAW II (T-250/08), Navigazione Libera del Golfo (T-109/05 et T-444/05), Jordana (T-161/04), CDC (T-437/08) et LPN (T-29/08).

<sup>3</sup> Allemagne/Commission (T-59/09), EnBW/Commission (T-344/08), Sviluppo Globale (T-6/10), Internationaler Hilfsfonds (T-300/10), European Dynamics (T-167/10).

<sup>4</sup> L'autre affaire est l'affaire Dennekamp (T-82/08), dans laquelle le Tribunal a confirmé la décision du Parlement au motif de la protection des données à caractère personnel.

<sup>5</sup> See the *IFAW* case concerning documents originating from a Member State and the obligation of the General Court to assess the documents concerned; and two other cases relating to merger control proceedings, *Agrofert* (C-477/10 P) and *Éditions Odile Jacob* (C-404/10 P). Ces trois arrêts de la Cour ne figurent pas dans le rapport annuel de la Commission.

proposent pas des statistiques comparables; considérant que les trois institutions ne respectent pas les mêmes normes d'exhaustivité en ce qui concerne la présentation des statistiques;

- V. considérant que le motif d'exception le plus souvent invoqué est "la protection du processus décisionnel", comme la Commission et le Conseil l'ont fait valoir à la suite de demandes initiales (Commission 17 % en 2011 et 20 % en 2012; Conseil: 41 % tant en 2011 qu'en 2012); considérant que "la protection des relations internationales" était la deuxième raison la plus souvent invoquée par le Conseil; considérant que, pour le Parlement, "la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu" était le motif d'exception le plus fréquent;
- W. considérant que les institutions n'ont pas mis en œuvre l'article 15, paragraphe 2, et l'article 15, paragraphe 3, cinquième alinéa, du traité FUE, relatifs à l'obligation du Parlement européen et du Conseil de siéger en public lorsqu'ils délibèrent sur un projet d'acte législatif et de publier les documents relatifs aux procédures législatives dans les conditions prévues par les règlements visés à l'article 15, paragraphe 3, deuxième alinéa;
- X. considérant que l'article 4, paragraphe 3 du règlement (CE) no 1049/2001 prévoit une dérogation au principe de transparence "dans le cas où [la divulgation d'un document] porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé"; considérant que cette disposition est antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et doit être mise en conformité avec l'article 15 du traité FUE;
- Y. considérant que la décision de la Cour de justice dans l'affaire Access Info Europe<sup>1</sup> a confirmé que la publication des noms des États membres et de leurs propositions ne nuisait pas au processus décisionnel; considérant que le Tribunal a affirmé dans sa décision antérieure dans cette affaire que "l'exercice par les citoyens de leurs droits démocratiques présuppose la possibilité de suivre en détail le processus décisionnel";
- Z. considérant que les accords internationaux ont des répercussions sur la législation européenne; considérant qu'en principe, les documents qui y ont trait devraient être publics, sans préjudice des exceptions légitimes; considérant que le motif d'exception au titre de la protection des relations internationales s'applique comme indiqué au point 19 de l'arrêt rendu dans l'affaire In 't Veld/Conseil (T-529/09);
- AA. considérant que les trilogues entre la Commission, le Parlement et le Conseil sont décisifs pour la formulation de la législation européenne; considérant que les trilogues ne sont pas publics et que les documents relatifs aux trilogues informels, y compris les ordres du jour et les comptes rendus succincts, ne sont en principe pas publiés ni mis à la disposition du Parlement, ce qui est contraire à l'article 15 du traité FUE;
- AB. considérant que les documents rédigés ou détenus par la présidence du Conseil en rapport avec les travaux qu'elle effectue dans le cadre de son rôle devraient être accessibles conformément aux principes européens de transparence;
- AC. considérant que les négociations sur la révision du règlement (CE) no 1049/2001

---

<sup>1</sup> Conseil/Access Info Europe, affaire C-280/11 P.

stagnent; considérant que le nouvel instrument devra prévoir nettement plus de transparence que les dispositions actuelles;

- AD. considérant que les demandes de séances à huis clos au Parlement devraient, en principe, être examinées conformément aux principes énoncés dans le règlement (CE) no 1049/2001 et que ces demandes sont évaluées par le Parlement, au cas par cas, et ne sont pas automatiquement accordées;
- AE. considérant que le classement de documents par degré de confidentialité au titre de l'accord-cadre de 2010 sur les relations entre le Parlement et la Commission, ou en tant que "documents sensibles" au titre de l'article 9 du règlement (CE) no 1049/2001 devrait être établi sur la base d'un examen consciencieux au cas par cas; considérant qu'une confidentialité excessive soumet les documents à un secret inutile et excessif et entraîne la tenue réunions à huis clos sans motif valable;
- AF. considérant que la transparence reste la règle, y compris dans le cadre d'un programme de clémence dans les affaires d'entente; considérant qu'une interdiction systématique de la publication des documents constitue une violation du principe de transparence tel que prévu par les traités; considérant que le secret est l'exception et qu'il doit être justifié, au cas par cas, par les magistrats nationaux eu égard aux demandes de dommages et intérêts;
- AG. considérant qu'il est recommandé d'élaborer des orientations européennes qui serviraient d'outils pratiques pour les juges, considérant que ces orientations doivent faire la distinction entre les documents d'entreprise et les documents d'entente détenus par la Commission;

### **Droit d'accès aux documents**

1. rappelle que la transparence est la règle générale et que le traité de Lisbonne prévoit le droit fondamental d'accès aux documents;
2. rappelle que l'accès le plus large possible du public aux documents est nécessaire pour permettre effectivement aux citoyens et à la société civile de s'exprimer sur tous les aspects des activités de l'Union européenne;
3. rappelle que la transparence renforce la confiance du public dans les institutions européennes, en lui permettant d'être informé sur le processus de prise de décision de l'Union et d'y participer, et de contribuer ainsi à rendre l'Union plus démocratique;
4. rappelle que tout refus d'accès à des documents doit reposer sur des exceptions juridiques clairement et strictement définies et s'accompagner d'une justification raisonnée et spécifique, afin de permettre au citoyen de comprendre pourquoi sa demande d'accès a été refusée et d'utiliser efficacement les recours juridiques disponibles;
5. rappelle la nécessité d'instaurer un bon équilibre entre transparence et protection des données, comme ce qui a pu être observé dans l'affaire Bavarian Lager, et que la protection des données ne doit pas être "détournée" de ses objectifs, notamment pour couvrir des conflits d'intérêts et exercer une influence illégitime dans l'administration et la prise de décision de l'Union; relève que l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire Bavarian Lager se fonde sur le libellé actuel du règlement (CE) n° 1049/2001 et



qu'il n'empêche pas une modification de ce même libellé, ce qui est nécessaire et urgent, notamment après la proclamation claire du droit d'accès aux documents dans les traités et dans la Charte des droits fondamentaux;

6. invite les institutions, les organes et les agences à appliquer scrupuleusement le règlement (CE) no 1049/2001, en tenant pleinement compte de la jurisprudence relative au cas en question, et à mettre leurs règles internes en vigueur en conformité avec la lettre et l'esprit de la réglementation, notamment en matière de délais de réponse aux demandes d'accès aux documents, tout en veillant à ce qu'il n'en résulte pas des délais plus longs; demande au Conseil de publier les procès-verbaux des réunions des groupes de travail du Conseil, y compris, à la lumière de l'affaire Access Info Europe, les noms des États membres et leurs propositions;
7. invite les institutions, les organes et les agences, lorsqu'ils appliquent le règlement (CE) no 1049/2001, à envisager scrupuleusement les possibilités de publier partiellement un document, un tableau, un graphique, un paragraphe ou une phrase;
8. invite les institutions, organes et agences de l'Union à développer une approche plus proactive en matière de transparence en rendant accessibles au public, sur leurs sites internet, autant de catégories de documents que possible, y compris des documents administratifs internes, et en les incluant dans leurs registres publics; estime que cette approche contribue à assurer une transparence effective et à prévenir des litiges inutiles qui peuvent occasionner, tant pour les institutions que pour les citoyens européens, des coûts et des charges inutiles;
9. appelle les institutions, organes et agences à mettre pleinement en œuvre l'article 11 du règlement (CE) n° 1049/2001, et à mettre en place des registres des documents publics avec des structures claires et accessibles, de bonnes fonctionnalités de recherche, des informations régulièrement mises à jour sur les nouveaux documents produits et enregistrés, une inclusion des références aux documents non publics, et pour aider les utilisateurs publics, un guide de l'utilisateur sur les types de documents détenus dans un registre donné;
10. appelle les institutions, organes et agences à publier de manière systématique et sans tarder, dans leurs registres de documents, tous les documents précédemment non accessible au public, lesquels ont été rendus publics via l'accès du public aux demandes de documents;
11. invite les administrations à indiquer l'ensemble des documents relevant d'une demande d'accès à des documents au titre du règlement (CE) no 1049/2001, à la suite de la demande initiale;
12. souligne que le fait d'avoir recours au Médiateur européen constitue une option intéressante dans le cas où le refus d'accès à un document a été confirmé par l'administration concernée; rappelle, cependant, qu'il n'y a aucun moyen de faire respecter les décisions du Médiateur;
13. souligne que les litiges supposent des procédures extrêmement longues, le risque d'entraîner des coûts élevés, voire prohibitifs, ainsi qu'une issue incertaine, faisant ainsi peser une charge excessive sur les citoyens qui souhaitent contester une décision de refus

d'accès (partiel); fait valoir que cela signifie en pratique qu'il n'existe aucun recours juridique effectif contre un refus d'accès à des documents;

14. demande aux institutions, organes et agences de l'Union d'adopter au plus vite des procédures de traitement des plaintes relatives aux refus d'accès qui soient plus rapides, moins contraignantes et plus accessibles, afin de réduire le recours au litige et de créer une véritable culture de la transparence;
15. souligne que les rapports annuels des trois institutions et des organes et agences devraient présenter leurs chiffres dans un format comparable, à savoir, par exemple: le nombre de documents demandés; le nombre de demandes; le nombre de documents auxquels un accès (partiel) est accordé; le nombre de demandes accordées avant et après une demande confirmative; et le nombre d'accès accordés par la Cour; les accès partiels accordés par la Cour et les accès refusés;
16. invite les institutions européennes à éviter de demander que la partie adverse supporte les coûts des procédures en justice et à veiller à ce que les citoyens ne soient pas dissuadés de contester des décisions faute de moyens;
17. signale que les États membres doivent s'adapter au nouveau cadre de transparence instauré par le traité de Lisbonne, comme l'a montré l'affaire Allemagne/Commission (T-59/09), dans laquelle l'Allemagne s'est opposée à la publication de documents relatifs à une mise en demeure qui lui a été adressée, en invoquant la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les "relations internationales", tandis que le Tribunal a décidé que le terme "relations internationales" devait être compris comme un terme relevant du droit européen et qu'il ne s'appliquait donc pas aux communications entre la Commission et un État membre;
18. invite les institutions européennes à améliorer leurs délais de réponse aux demandes d'accès à des documents et aux demandes confirmatives;
19. compte examiner comment les délibérations du Bureau et de la Conférence des présidents peuvent être rendues plus transparentes, notamment par la tenue de procès-verbaux détaillés et leur publication;

#### **Révision du règlement (CE) n° 1049/2001**

20. exprime son mécontentement face au fait que, depuis décembre 2011, lorsqu'il a adopté sa position en première lecture sur la révision du règlement (CE) n° 1049/2001, aucun progrès n'ait été accompli, puisque le Conseil et la Commission ne semblaient pas avoir été prêts à s'engager dans des négociations sur le fond; invite par conséquent le Conseil à poursuivre enfin la révision du règlement (CE) no 1049/2001; invite le Conseil et le Parlement à approuver un nouvel instrument qui assure nettement plus de transparence, y compris la mise en œuvre effective de l'article 15 du traité FUE;
21. invite l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union à appliquer le règlement (CE) n° 1049/2001 conformément aux dispositions de la convention d'Aarhus; soutient pleinement la politique de l'Agence européenne des médicaments consistant à publier, sur demande, des rapports sur les essais cliniques de produits pharmaceutiques sur le marché européen, une fois le processus de prise de décision pour le médicament en

question arrivé à son terme; souligne que toute révision du règlement (CE) n° 1049/2001 devrait respecter pleinement la convention d'Aarhus et définir toute exception en pleine conformité avec cette dernière;

22. recommande que chaque institution ou organe de l'Union européenne désigne parmi sa direction un délégué à la transparence, responsable du respect des normes et de l'amélioration des pratiques;
23. invite toutes les institutions à évaluer et, le cas échéant, à revoir leurs modalités internes de signalement des fautes ainsi qu'à protéger les dénonciateurs; invite, en particulier, la Commission européenne à rendre compte au Parlement de son expérience des nouvelles règles, adoptées en 2012, relatives à la transmission d'informations en cas de dysfonctionnements graves incombant au personnel de l'Union européenne ainsi que de ses mesures d'exécution; demande à la Commission de présenter une proposition visant à protéger ces personnes d'un point de vue non seulement moral, mais aussi financier afin de mieux les protéger et les soutenir dénonciateurs, dans le cadre d'un système démocratique;

### **Rapports**

24. invite les institutions, organes et agences de l'Union européenne à harmoniser leurs rapports annuels sur l'accès aux documents et à présenter des statistiques similaires, dans un format comparable, qui soient le plus complètes possible (par exemple, sous la forme de tableaux en annexe afin de permettre une comparaison directe);
25. invite les institutions, organes et agences de l'Union européenne à adopter les recommandations proposées par le Parlement dans sa précédente résolution sur l'accès du public aux documents;
26. invite les institutions européennes à inclure dans leurs rapports annuels relatifs à la transparence une réponse aux recommandations du Parlement;

### **Documents législatifs**

27. invite la Commission à améliorer la transparence de ses groupes d'experts et de ses comités, en organisant toutes leurs réunions en public et en publiant la procédure de recrutement des membres qui les composent, ainsi qu'en fournissant des informations relatives aux membres, aux procédures, aux documents en question, aux votes, aux décisions et aux procès-verbaux des réunions, qui devraient tous être publiés en ligne dans un format harmonisé; souligne que les membres de groupes d'experts et de comitologie doivent déclarer à l'avance s'ils ont un intérêt personnel dans les sujets abordés; demande à la Commission de renforcer et de mettre pleinement en œuvre les lignes directrices internes, pour toutes les directions générales, en matière de procédures de recrutement (composition équilibrée, politique de gestion des conflits d'intérêts, appels publics notamment) et de règles de remboursement et de faire rapport sur cette question non seulement dans le rapport annuel sur l'accès aux documents, mais aussi dans les rapports annuels d'activité des DG; demande notamment à la Commission un rapport sur le groupe consultatif des parties intéressées du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP);
28. invite la Commission, le Conseil et le Parlement à garantir une meilleure transparence des

trilogues informels, en organisant leurs réunions en public, en publiant leurs documents, y compris les calendriers, les ordres du jour, les procès-verbaux, les documents examinés, les amendements, les décisions adoptées, les informations sur les délégations des États membres ainsi que les positions et les procès-verbaux de ces dernières, dans un format harmonisé et facilement accessible en ligne, par défaut et sans préjudice des exceptions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1049/2001;

29. rappelle que l'article 9 du règlement (CE) no 1049/2001 relatif aux documents sensibles est un compromis qui ne reflète plus les nouvelles obligations constitutionnelles et juridiques applicables depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne;
30. appelle les institutions, organes et agences de l'Union à tenir à jour les chiffres sur le nombre de documents classifiés qu'ils détiennent, en fonction de leur classification;

### **Classement des documents par degré de confidentialité**

31. invite la Commission à proposer un règlement énonçant des règles et des critères clairs concernant le classement par degré de confidentialité des documents émis par les institutions, les organes et les agences de l'Union européenne;
32. invite les institutions à analyser et à motiver les demandes de réunions à huis clos conformément au règlement (CE) no 1049/2001;
33. invite les institutions européennes à créer une autorité européenne indépendante chargée de contrôler le classement des documents par degré de confidentialité et d'examiner les demandes de réunions à huis clos;

### **Informations financières**

34. invite les institutions à mettre à la disposition du public et à donner aux citoyens accès aux documents relatifs au budget de l'Union européenne, à sa mise en œuvre et aux bénéficiaires des fonds et des subventions de l'Union et souligne que ces documents sont également accessibles par l'intermédiaire d'un site internet et d'une base de données spécifiques, ainsi que sur une base de données consacrée à la transparence financière dans l'Union;

### **Négociations internationales**

35. s'inquiète du recours fréquent à l'exception pour la protection des relations internationales comme motif de confidentialité des documents;
36. rappelle que lorsqu'une institution décide de refuser l'accès à un document qu'elle a été invitée à publier, elle doit, en principe, expliquer en quoi la publication du document en question pourrait concrètement et effectivement porter atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales;
37. souligne qu'indépendamment de ces principes, les institutions ne justifient toujours pas leurs refus dans la pratique, comme le Tribunal l'a indiqué dans l'arrêt qu'il a rendu dans l'affaire T-529/09 (In 't Veld/Conseil) relative au refus du Conseil de donner accès à un avis de son service juridique à propos de l'accord TFTP entre l'Union européenne et les

États-Unis;

### **Avis des services juridiques**

38. souligne que les avis des services juridiques des institutions devraient, en principe, être publics, comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Turco, en indiquant que "le règlement no 1049/2001 vise, comme l'indiquent son quatrième considérant et son article 1er, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible"<sup>1</sup>;
39. rappelle qu'avant d'examiner si l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, relatif à la protection des avis juridiques s'applique, l'institution concernée doit s'assurer que le document dont la divulgation est demandée concerne bien un avis juridique et, dans l'affirmative, déterminer quelles en sont les parties effectivement concernées et, donc, susceptibles de tomber dans le champ d'application de ladite exception (Turco, point 38);
40. invite les institutions à respecter l'arrêt Turco sur les avis des services juridiques établis dans le cadre du processus législatif, qui a affirmé que "c'est précisément la transparence à cet égard qui, en permettant que les divergences entre plusieurs points de vue soient ouvertement débattues, contribue à conférer aux institutions une plus grande légitimité aux yeux des citoyens européens et à augmenter la confiance de ceux-ci. De fait, c'est plutôt l'absence d'information et de débat qui est susceptible de faire naître des doutes dans l'esprit des citoyens, non seulement quant à la légalité d'un acte isolé, mais aussi quant à la légitimité du processus décisionnel dans son entièreté"<sup>2</sup>;
41. souligne que, comme indiqué dans l'arrêt rendu dans l'affaire In 't Veld/ Conseil (T-529/09)<sup>3</sup>, une atteinte concrète et prévisible à l'intérêt en cause ne saurait non plus être établie par une simple crainte de divulguer aux citoyens les divergences de vue entre les institutions quant à la base juridique de l'action internationale de l'Union et, ainsi, d'induire un doute sur la légalité de cette action;

### ***Clémence dans les affaires d'entente***

42. souligne que la Cour de justice a affirmé, au point 43 de l'arrêt C-536/11, que "toute demande d'accès aux documents [...] [de l'entente] [doit] faire l'objet d'une appréciation au cas par cas [par les tribunaux nationaux] qui prenne en compte tous les éléments de l'affaire";
43. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres, au Médiateur européen, au Contrôleur européen de la protection des données et au Conseil de l'Europe.

---

<sup>1</sup> Affaires jointes Suède et Turco/Conseil et Commission (C-39/05 P et C-52/05 P), point 35.

<sup>2</sup> Affaires jointes Suède et Turco/Conseil et Commission (C-39/05 P et C-52/05 P), point 59.

<sup>3</sup> In 't Veld/Conseil (T-529/09), point 75.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

La transparence est essentielle pour une union politique démocratique des citoyens, dans laquelle ces derniers peuvent pleinement participer au processus démocratique. Le secret et la discrétion appartiennent à une époque où l'Europe était entre les mains de diplomates et de fonctionnaires. Une administration transparente profite aux intérêts des citoyens, à la lutte contre la corruption et à la légitimité du système politique et de la législation de l'Union européenne. L'Union européenne doit améliorer la transparence de son administration et de son processus législatif. Les citoyens réclament davantage de transparence. Grâce aux nouvelles technologies, de nombreuses nouvelles initiatives intéressantes permettant de donner un aperçu des activités des institutions européennes sont lancées. Cependant, le public doit trop souvent s'appuyer sur des fuites d'informations et des dénonciateurs pour apprendre les manquements des institutions. Ce manque de transparence nuit sérieusement à la confiance des citoyens dans l'Union européenne.

Les institutions de l'Union n'appliquant pas correctement la législation en vigueur, notamment le règlement (CE) no 1049/2001 (sur l'accès du public aux documents). Comme la jurisprudence le révèle, les institutions recourent encore souvent aux exceptions prévues au principe de transparence de manière générale, et non en vertu d'un motif particulier. La possibilité d'accorder un accès partiel aux documents n'est envisagée que très rarement. De même, les documents officiels sont fréquemment classés comme étant confidentiels de manière injustifiée, et les institutions demandent des réunions à huis clos sans motif valable. Il faudrait charger une autorité indépendante de surveiller le classement des documents par degré de confidentialité et les demandes de réunions à huis clos. Il faudrait prévoir une procédure rapide et aisée pour contester les refus d'accès à des documents, afin de réduire le nombre de procédures de litige, longues et coûteuses. Toutes les institutions européennes devraient désigner un délégué à la transparence.

Il faut réviser de toute urgence le règlement (CE) no 1049/2001, mais la Commission et le Conseil ne font aucun progrès vers l'adoption d'un instrument qui permette davantage de transparence, comme le souhaite le Parlement.

Concernant les accords internationaux, la Commission et le Conseil classent par défaut tous les documents de négociation comme étant confidentiels ou secrets, en invoquant la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales. Les documents sont gardés secrets à la demande de la partie négociante; une pratique qui, par défaut, ne tient pas compte de la législation européenne en matière de transparence. Dans la mesure où les accords internationaux influencent la législation européenne, les documents de négociation et les avis juridiques émis dans le cadre de ces accords devraient en principe être publics.

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

<b>Date de l'adoption</b>	20.2.2014
<b>Résultat du vote final</b>	+:                26 -:                18 0:                 7
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Jan Philipp Albrecht, Edit Bauer, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Salvatore Caronna, Philip Claeys, Carlos Coelho, Ioan Enciu, Frank Engel, Kinga Gál, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu Houillon, Anthea McIntyre, Louis Michel, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Renate Sommer, Wim van de Camp, Axel Voss, Renate Weber, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
<b>Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final</b>	Michael Cashman, Birgit Collin-Langen, Cornelis de Jong, Mariya Gabriel, Franziska Keller, Petru Constantin Luhan, Ulrike Lunacek, Marian-Jean Marinescu, Jan Mulder, Juan Andrés Naranjo Escobar, Salvador Sedó i Alabart, Janusz Wojciechowski
<b>Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final</b>	Zdravka Bušić, Tamás Deutsch, Constanze Angela Krehl, Catherine Stihler, József Szájer