

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction \[Lien\]](#).

Décision de la Médiatrice européenne clôturant son enquête d'initiative OI/10/2014/RA concernant la Commission européenne

Décision

Affaire OI/10/2014/RA - **Ouvert le** 29/07/2014 - **Décision le** 06/01/2015 - **Institution concernée** Commission européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

La Commission européenne négocie actuellement, au nom de l'Union européenne, un vaste accord de partenariat en matière de commerce et d'investissement avec les États-Unis (le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement — PTCI). Les négociations ont suscité un intérêt public sans précédent, compte tenu de l'impact économique, social et politique potentiel du PTCI.

L'enquête du Médiateur vise à faire en sorte que le public puisse suivre le déroulement de ces négociations dans la mesure du possible et contribuer à façonner leurs résultats. En juillet 2014, le Médiateur a présenté une première série de suggestions à la Commission. L'Ombudsman a également recueilli des idées du public au cours de son enquête afin de rendre les discussions plus transparentes et plus accessibles. À la suite également des préoccupations exprimées par le Parlement européen et la société civile, la Commission a présenté en novembre 2014 une série de mesures ambitieuses en matière de transparence.

Le Médiateur présente à présent dix suggestions supplémentaires à la Commission en ce qui concerne les textes de négociation communs, une divulgation plus proactive des documents du PTCI et une transparence accrue des réunions du PTCI. Le Médiateur estime qu'en suivant ces suggestions, la Commission veillerait à ce que le processus de négociation du PTCI puisse bénéficier d'une plus grande légitimité et d'une plus grande confiance du public.

Le contexte de l'enquête d'initiative



1. La présente enquête concerne les efforts déployés par la Commission européenne pour rendre les négociations sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) transparentes et accessibles au public. La Commission négocie actuellement cet accord au nom de l'Union. S'il est convenu, le PTCI sera réputé être le plus grand accord de libre-échange bilatéral de l'histoire. Il définira les futures règles et normes dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, les voitures, les produits chimiques, les produits pharmaceutiques, l'énergie, l'environnement et le lieu de travail.

L'enquête

2. La Médiatrice a noté, lorsqu'elle a lancé cette enquête [1], que la Commission avait fait de réels efforts pour rendre le processus de négociation du PTCI transparent et pour promouvoir la participation du public. La Commission a publié de nombreux documents et produit des listes de réunions relatives au PTCI. Dans le même temps, il y a eu des retards dans la réponse à certaines demandes de documents du PTCI. Des préoccupations ont également été exprimées au sujet de certaines parties prenantes externes bénéficiant d'un accès privilégié et de la divulgation non autorisée de documents.

3. Le Médiateur a souligné qu'une approche proactive de la transparence pourrait rendre le processus de négociation plus légitime aux yeux des citoyens. Dans sa lettre d'ouverture de cette enquête, elle a formulé toute une série de suggestions, encourageant la Commission à publier les documents de manière proactive et à mettre à disposition des informations sur les réunions.

4. Le Médiateur a ensuite mené une consultation publique, invitant des idées pour aider la Commission à rendre les discussions plus transparentes et plus accessibles. Le Médiateur a également reçu l'avis de la Commission dans cette affaire. La décision du Médiateur tient compte de ces éléments.

Arguments présentés au Médiateur

5. L'Ombudsman a reçu 315 soumissions à sa boîte aux lettres de consultation publique et plus de 6000 courriels sur cette question. Le rapport de consultation publique est disponible sur le site internet du Médiateur [2].

6. Dans son avis [3], la Commission a répondu aux deux questions posées par le Médiateur, à savoir: a) Quels enseignements la Commission a-t-elle tirés des demandes d'accès aux documents qu'elle a traités jusqu'à présent en ce qui concerne le PTCI? B) La Commission pourrait-elle expliquer si elle a pour politique de partager certains documents de négociation de manière sélective avec les parties prenantes privilégiées? La Commission a également répondu aux suggestions du Médiateur concernant i) la publication de documents sur son site web; II) l'établissement d'un registre public des documents du PTCI; (III) en veillant à ce qu'elle puisse



traiter les documents de tiers de manière transparente; IV) publier en ligne des listes de réunions avec les parties prenantes; et v) les mesures qu'elle a prises en ce qui concerne les documents confidentiels du PTCl.

7. En résumé, la Commission a déclaré qu'elle:

- Publier et mettre à jour régulièrement une liste des documents du PTCl partagés avec le Parlement et le Conseil et revenir, en 2015, à la question de la publication en ligne des documents liés au PTCl publiés à la suite des demandes d'accès aux documents.
- Commencer à demander aux organisations, qui fournissent des documents écrits au commissaire responsable du PTCl, s'ils acceptent la publication des documents tels que livrés ou dans une version non confidentielle.
- Publier des informations sur toutes les réunions tenues sur des questions pertinentes par des membres de la Commission, des membres du cabinet ou des directeurs généraux avec des organisations et des travailleurs indépendants.
- Revoir les modalités d'accès des institutions de l'UE aux informations et documents relatifs à la politique commerciale.

8. La Commission a également annoncé qu'elle était prête à examiner si ces mesures pourraient être étendues au fil du temps à d'autres négociations.

L'évaluation du Médiateur

Remarques préliminaires

9. Le traité sur l'Union européenne prévoit que les décisions doivent être prises aussi ouvertement que possible et aussi près que possible du citoyen. En outre, afin de promouvoir la bonne gouvernance et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union doivent mener leurs travaux aussi ouvertement que possible. Toutefois, les méthodes traditionnelles de conduite des négociations commerciales internationales se caractérisent par la confidentialité et la participation limitée du public. Ces méthodes traditionnelles sont mal équipées pour générer la légitimité nécessaire à l'accord TTIP, qui, dans sa forme la plus ambitieuse, pourrait aboutir à un marché unique transatlantique, avec des règles contraignantes dans un large éventail de domaines ayant une incidence sur la vie quotidienne des citoyens.

10. Les réponses à la consultation publique du Médiateur confirment que les citoyens attendent et exigent le droit de connaître et de participer en ce qui concerne le PTCl. Les suggestions du Médiateur présentées ci-après visent à aider la Commission à répondre à ces demandes publiques dans la mesure du possible et à faire en sorte que les négociations et l'accord éventuel puissent jouir de la légitimité et de la confiance du public. Compte tenu du sort de l'ACTA (Accord commercial anti-contrefaçon) [4], le Médiateur estime que des considérations d'efficacité devraient également amener la Commission à prendre en compte ces suggestions au fur et à mesure des négociations.



A. Accroissement de l' accès du public aux documents de négociation

11. La Commission a fait de réels efforts pour améliorer la transparence du processus de négociation du PTCl. Elle a, pour la première fois, mis à disposition certaines catégories de documents de négociation. La communication de la Commission du 25 novembre 2014 [5] prévoit que la Commission rendra publiques tous les textes de négociation de l'UE qu'elle partage avec les États membres et le Parlement (par exemple, des propositions de négociation formelles sur la partie «règles» de l'accord commercial). Dans le cadre du PTCl, la Commission a également publié une série de positions de négociation initiales de l'UE.

12. La Commission montre l'exemple à cet égard. Dans sa communication du 25 novembre 2014, la Commission a déclaré que son action aurait une incidence directe sur le Conseil, étant donné que la publication des textes de négociation de l'UE rendra en pratique également public le contenu des directives de négociation décidées par le Conseil (qui ont déjà été publiées par le Conseil pour les négociations sur le PTCl, mais qui ne sont pas encore publiques pour d'autres négociations en cours sur le commerce et l'investissement).

13. Le Médiateur reconnaît que la Commission doit créer un contexte dans lequel elle peut négocier efficacement avec les États-Unis sur le PTCl, de manière à offrir le meilleur accord possible à l'Union et à ses citoyens [6]. Cela peut signifier que la Commission peut légitimement garder certaines informations et certains documents confidentiels, au moins pendant certaines étapes des négociations. Toutefois, afin de préserver la légitimité du processus de négociation, toute politique de non-divulgaration doit être dûment justifiée.

14. La présente enquête ne vise pas à déterminer quels documents concrets relatifs aux négociations du PTCl devraient ou non être rendus publics [7]. Il convient toutefois de souligner que la Commission doit interpréter de manière restrictive toute exception au droit fondamental d'accès du public aux documents. Si elle choisit de refuser l'accès du public aux documents du PTCl, la Commission doit présenter des arguments spécifiques, fondés sur le contenu des documents et le contexte de négociation, en mettant particulièrement l'accent sur le calendrier de la divulgation [8]. Si la divulgation d'un document, à un moment particulièrement sensible des négociations, porte atteinte à des intérêts légitimes, l'accès à ce document peut être valablement refusé à ce moment-là.

15. Dans sa communication du 25 novembre 2014, dans laquelle la Commission s'est engagée à rendre publics certains textes de négociation de l'UE, la Commission a également déclaré qu'«il ne devrait y avoir aucune intention de publier» des documents américains ou des documents de négociation communs sans l'accord explicite des États-Unis. Bien que, comme indiqué ci-dessus, le Médiateur ne puisse, sans avoir vu des documents spécifiques, guider la Commission sur les documents du PTCl qui devraient ou ne devraient pas être rendus publics, il est nécessaire de se prononcer sur la déclaration ci-dessus.



16. Les règles de l'UE relatives à l'accès du public aux documents [9] prévoient, en ce qui concerne les documents de tiers [10], tels que les documents provenant des États-Unis, que le tiers soit consulté en vue d'évaluer si une exception à l'accès du public s'applique, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou non être divulgué. Rien n'empêche la Commission de choisir de consulter les États-Unis également en ce qui concerne les documents établis avec les négociateurs américains, tels que les documents de négociation communs.

17. Dans une lettre du 5 juillet 2013 [11], intitulée «Arrangements sur les documents de négociation du PTCI», le négociateur en chef de l'UE pour le PTCI (un directeur de la Commission) a confirmé au négociateur en chef des États-Unis que la Commission consulterait les États-Unis au sujet de la divulgation d'informations [12] afin de l'aider à se prononcer sur la sensibilité du document.

18. Lors de ces consultations, la Commission devrait toutefois garder à l'esprit qu'elle est toujours légalement tenue de respecter les règles relatives à l'accès du public aux documents énoncées dans le règlement no 1049/2001. Une lecture attentive de la lettre susmentionnée montre qu'elle ne contient aucun engagement du côté de l'UE, ce qui limiterait la pleine application du règlement no 1049/2001 [13].

19. Dans sa lettre du 5 juillet 2013, le négociateur en chef de l'UE a déclaré que l'application de toute exception à l'accès du public devait être évaluée au cas par cas, en fonction du contenu des documents. Le Médiateur souligne qu'en ce qui concerne l'exception à l'accès du public relative aux relations internationales, cette exception ne s'applique pas simplement parce que l'objet d'un document *concerne les* relations internationales. Au contraire, il est nécessaire de démontrer, sur la base du contenu d'un document demandé, que sa divulgation porterait *atteinte* à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales.

20. Il existe un intérêt public à maintenir la confiance de tout partenaire international de l'UE qui formule des demandes raisonnables et fondées de non-divulgation de documents, fondées sur la nécessité de protéger les intérêts légitimes du partenaire international. Toutefois, il n'existe aucun intérêt public en ce qui concerne les relations internationales à se conformer à des demandes injustifiées ou déraisonnables de ne pas divulguer de documents. Envisager autrement impliquerait que le partenaire international disposerait d'un droit de veto sans entrave sur la divulgation d'un *tel* document en la possession des institutions de l'UE [14].

21. Le Médiateur est donc d'avis que si une demande des États-Unis de ne pas divulguer un document est motivée et que cette raison est fondée sur des intérêts légitimes des États-Unis, la Commission devrait tenir compte de cette demande lorsqu'elle examine s'il y a lieu de divulguer le document. Les autorités américaines ne peuvent toutefois pas s'attendre à ce qu'une relation appropriée avec l'UE soit «détériorée» simplement parce que l'UE refuse de se conformer à une demande non motivée ou déraisonnable des États-Unis. Dans ce contexte, le simple mécontentement des États-Unis quant à la publication d'un document n'est pas suffisant pour activer l'exception en ce qui concerne l'atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales.



22. Le Médiateur souligne, à propos de ce qui précède, que toute réticence à justifier correctement les décisions de ne pas divulguer les documents du PTCl pourrait avoir des conséquences négatives considérables. Le droit des citoyens de l'UE d'avoir accès au public aux documents détenus par les institutions de l'UE est un droit fondamental visant à garantir qu'ils puissent participer au processus décisionnel de l'UE et demander des comptes à l'UE et à ses institutions. Ce droit approfondit le caractère démocratique de l'UE et de ses institutions. Les réponses à la consultation publique du Médiateur ont clairement montré l'importance que les parties prenantes attachent aux documents, tels que les textes consolidés contenant les positions de l'UE et des États-Unis. En conséquence, **il est essentiel que la Commission informe les États-Unis de l'importance de mettre, en particulier, des textes de négociation communs à la disposition du public de l'UE avant la finalisation de l'accord TTIP. La Commission devrait également informer les États-Unis de la nécessité de justifier toute demande de leur part de ne pas divulguer un document donné . La Commission doit être convaincue par ce raisonnement.**

23. La publication rapide de textes communs de négociation permettrait aux négociateurs de faire un retour d'information en temps utile sur les sections de l'accord qui posent des problèmes particuliers. Le Médiateur part du principe qu'il est préférable de prendre connaissance de ces problèmes plus tôt que tard, afin qu'ils puissent être traités efficacement.

24. Enfin, sur cette question, certains répondants à la consultation publique du Médiateur ont fait valoir que, à tout le moins, les députés au Parlement européen devraient être en mesure d'examiner le projet et les versions finales de l'accord au nom de leurs électeurs. Bien que l'accès du Parlement aux documents ne fasse pas partie de cette enquête, le Médiateur se félicite de l'annonce faite par la Commission, également le 25 novembre 2014, d'élargir l'accès à certains documents de négociation à tous les députés européens. Le Médiateur reconnaît la responsabilité démocratique particulière des députés européens dans l'examen des négociations au nom de leurs électeurs.

B. Diffusion plus proactive des documents

25. Les citoyens sont de plus en plus conscients que le PTCl produira des règles qui auront une incidence sur eux d'une manière analogue à l'impact de la législation sur eux. Les documents générés à la suite des négociations sur le PTCl suscitent donc un vif intérêt du public, comme l'ont confirmé les réponses à la consultation du Médiateur. La Commission apporte une preuve supplémentaire de cet intérêt dans son avis. Depuis janvier 2013, la DG Commerce a répondu à 30 demandes initiales d'accès aux documents liées au PTCl. Elle a donné un accès (total ou partiel) à 520 des 807 documents évalués.

26. L'avis de la Commission suggère également que les demandeurs d'accès aux documents sont, dans l'ensemble, satisfaits de la manière dont la Commission a traité leur demande. Seuls 20 % ont choisi de demander à la Commission de réexaminer sa réponse à leur demande initiale [15] . À ce jour, une seule personne a ensuite déposé une plainte auprès du Médiateur.



27. La Commission a bien traité de nombreuses demandes d'accès aux documents sur le PTCI. Toutefois, le grand nombre de ces demandes amène le Médiateur à se demander s'il ne serait pas plus efficace et efficient que la Commission examine la question de l'accès, dans la mesure du possible, dès le départ. Pour ce faire, le Conseil a besoin d'un processus qui a pour hypothèse sous-jacente que le public souhaite avoir accès à tous les documents du PTCI [16] .

La Commission devrait évaluer si un document TTIP peut être rendu public dès que le document en question a été finalisé en interne et à intervalles réguliers et prédéterminés par la suite (y compris, mais sans s'y limiter, lorsque le document est déposé dans les négociations). Si aucune exception ne s'applique, le document en question devrait être publié de manière proactive par la Commission. Si un document ne peut pas être rendu public de manière proactive, la référence du document (et, si possible, son titre) devrait être rendue publique, accompagnée d'une explication des raisons pour lesquelles le document ne peut pas être mis à disposition .

28. Une telle approche proactive n'implique pas que la Commission devrait divulguer plus de documents que ce n'aurait été le cas si la Commission avait simplement attendu de recevoir des demandes. Toutefois, un tel «chargement préalable» i) permettrait aux citoyens d'accéder aux documents pertinents dès que possible et sans avoir besoin de les demander, ce qui simplifierait l'exercice du droit fondamental d'accès; (II) veiller à ce que la Commission soit et soit perçue comme aussi transparente que possible en ce qui concerne les documents TTIP qu'elle détient et ce qui peut et ne peut pas être divulgué de manière proactive; (III) souligner aux citoyens la détermination de la Commission à répondre à un besoin légitime d'informations plus approfondies sur les négociations du PTCI; et iv) renforcer la légitimité du processus du PTCI et, plus largement, de la Commission et de l'UE.

29. En outre, l'approche proactive ne devrait pas exiger plus de ressources que d'attendre de recevoir des demandes. Les réponses à la consultation publique du Médiateur suggèrent que la Commission recevra de toute façon des demandes d'accès à ces documents et qu'elle devra donc analyser les documents en question à un moment donné. L'approche recommandée par le Médiateur implique simplement que l'analyse pertinente soit effectuée à un stade plus précoce.

30. C'est également en vue de simplifier l'exercice du droit fondamental d'accès du public du citoyen et de veiller à la transparence de la Commission sur les documents qu'elle détient, que la Médiatrice a suggéré, dans sa lettre d'ouverture de la présente enquête, que la Commission établisse un registre public des documents TTIP.

31. Dans le cadre de sa communication du 25 novembre 2014, la Commission a annoncé qu'elle publierait et actualiserait régulièrement une liste des documents (non classifiés) du PTCI qui sont communiqués au Parlement et au Conseil. Cela se fera via son site web dédié à la politique commerciale. Il sera également envisagé d'inclure des documents classifiés dans la liste.

32. Le Médiateur se félicite de cette annonce et **encourage vivement la Commission à veiller à ce que la liste des documents du PTCI à publier sur son site web consacré à la**



politique commerciale soit complète . La Commission a expliqué que, dans le cadre du traitement des demandes d'accès aux documents du PTCI, un temps considérable a été consacré à l'examen d'un grand nombre de dossiers et de courriels afin d'identifier les documents susceptibles de relever du champ d'application d'une demande donnée. La Commission a en outre évoqué la complexité de ces demandes, impliquant souvent huit unités administratives ou plus au sein de la Commission; la pression exceptionnelle exercée sur ces mêmes personnes dans le cadre des négociations; le volume global des demandes de documents liés au commerce traitées par la Commission (dont les documents du PTCI ne constituent qu'une partie) [17] ; et la manière relativement ouverte de formuler de nombreuses demandes. Le Médiateur estime que ces explications plaident en faveur d'une liste exhaustive des documents du PTCI encore plus pressants. Il serait raisonnable, et conformément aux règles relatives à l'accès du public, que la Commission réponde à des demandes imprécises en renvoyant la requérante à la liste des documents du PTCI afin qu'elle puisse clarifier la demande.

33. Enfin, la Médiatrice réitère la suggestion qu'elle a faite, au début de cette enquête, que **la Commission devrait publier sur son site internet les nombreux documents TTIP qu'elle a déjà publiés en réponse aux demandes d'accès aux documents** .

34. Dans sa réponse à cette suggestion, la Commission explique qu'elle peut voir certains avantages si elle devait permettre au public de trouver des informations sans avoir à présenter de demandes; D'autre part, dans de telles circonstances, il serait utile de mettre en place les garanties procédurales nécessaires pour que cette publication élimine la nécessité pour la Commission d'identifier les mêmes documents dans les demandes futures. Si la Commission devait adopter une telle pratique, son introduction devrait être progressive et liée à l'adaptation des outils informatiques actuels, afin d'automatiser le processus de publication de ces informations et de veiller à ce que toute charge de travail associée ne soit pas disproportionnée.

35. La Commission explique en outre que ces considérations ne peuvent pas se limiter au PTCI. Compte tenu de la nature transversale de la proposition, tous les documents éventuellement publiés en vertu des règles d'accès aux documents pourraient être publiés. Cela nécessite une réflexion plus approfondie de la part des services centraux de la Commission. La Commission approfondira sa réflexion sur cette question et y reviendra au début de 2015, lorsqu'elle répondra aux conclusions de la Médiatrice dans le cadre de la présente enquête.

36. Le Médiateur note que, dans sa résolution du 11 mars 2014 sur l'accès du public aux documents [18] , le Parlement a invité les institutions à mettre en place des registres publics de documents comportant des structures claires et accessibles, une bonne fonctionnalité de recherche, des informations régulièrement mises à jour sur les nouveaux documents produits et enregistrés, l'inclusion de références à des documents non publics et, pour aider les utilisateurs publics, des orientations sur les types de documents détenus dans un registre donné. La Commission devrait donner suite à cet appel du Parlement, en priorité en ce qui concerne les documents du PTCI. Il est en effet important que la Commission rende les documents pertinents, ou du moins une référence à ceux-ci, disponibles de manière structurée afin que le



public puisse facilement identifier les documents qui lui intéressent le plus. La Commission pourrait également publier une page web contenant des liens vers des documents ou des documents fréquemment demandés qui ont été le plus téléchargés.

C. Participation plus équilibrée et plus transparente du public

37. L'amélioration de l'étendue et de l'intensité de la participation des citoyens aux travaux des institutions de l'UE renforce la nature démocratique de l'Union. La participation des citoyens est particulièrement importante dans des domaines tels que le PTCl, ayant un lien étroit avec le processus législatif.

38. La transparence facilite la participation des citoyens en garantissant l'accès à l'information et les moyens de participer au processus de gouvernance auquel les citoyens sont soumis. Dans le contexte du PTCl, le public ne peut contribuer à façonner l'accord final que s'il est informé tout au long du processus et donc habilité à y contribuer en temps utile.

39. Les références faites dans le traité sur l'Union européenne à un «*dialogue ouvert, transparent et régulier*», à un échange de vues «*public*» et à des actions «*cohérentes et transparentes*» soulignent que le processus de participation lui-même ne doit pas être à l'abri du contrôle public.

40. La Commission s'est activement efforcée d'accroître la participation du public dans le cadre du PTCl. Comme l'ont reconnu les répondants à la consultation publique du Médiateur, la Commission a adopté un certain nombre d'approches novatrices pour les formes de participation plus structurées, telles que la création d'un groupe consultatif et la tenue de séances d'information des parties prenantes pendant et à la fin des cycles de négociation. Les mesures de transparence proactives qu'elle a adoptées, telles que la publication de documents de synthèse initiaux, sont également propices à encourager une participation effective.

41. Le rapport sur la consultation publique du Médiateur contient un certain nombre de mesures pratiques supplémentaires que la Commission pourrait prendre pour promouvoir la participation. À titre d'exemple, la Commission pourrait organiser des réunions plus fréquentes des parties prenantes sur des questions spécifiques [19]. **La Médiatrice encourage la Commission à tenir compte des suggestions pertinentes présentées dans la section «Participation du public» de son rapport de consultation publique.**

42. Outre les formes de participation plus structurées, il existe des formes moins structurées impliquant, pour la plupart, des réunions bilatérales et de la correspondance avec la Commission. Un grand nombre de réponses à la consultation publique du Médiateur ont soulevé des inquiétudes quant à la prédominance perçue par les entreprises des réunions et des contacts avec la Commission en ce qui concerne le PTCl et à la nécessité d'une plus grande transparence à cet égard.



43. Dans sa lettre d'ouverture de cette enquête, la Médiatrice a fait un certain nombre de suggestions à la Commission en vue d'aborder ces questions d'équilibre et de transparence. Plus précisément, le Médiateur a suggéré à la Commission d'envisager d'établir et de publier des listes en ligne des réunions qu'elle tient avec les parties prenantes dans le cadre du PTCl, ainsi que les documents y afférents.

44. Dans son avis, la Commission a noté que le président Juncker avait invité chaque membre de la nouvelle Commission à «*rendre publics tous les contacts et réunions que nous avons avec des organisations professionnelles ou des travailleurs indépendants sur toute question relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE*». La Commission a confirmé cette nouvelle politique à l'égard des commissaires, des membres du cabinet et des directeurs généraux, avec effet au 1er décembre 2014, dans des décisions du 25 novembre 2014 [20]. Le Médiateur s'est félicité publiquement de cette évolution.

45. Pour s'appuyer sur cette première étape, le Médiateur formulera la suggestion suivante: **La Commission devrait, au moins dans le cadre du PTCl, étendre ces obligations de transparence en ce qui concerne les réunions avec des organisations professionnelles ou des travailleurs indépendants aux niveaux de directeur, de chef d'unité et de négociateur. Cela devrait inclure le nom de toutes les personnes participant à ces réunions.**

46. Le contenu de ce que les représentants d'intérêts discutent avec la Commission et des documents qu'ils échangent avec elle est également important. La Commission a elle-même confirmé que les demandeurs d'accès aux documents du PTCl se sont montrés très intéressés par la réunion des rapports et de la correspondance avec l'industrie.

47. La Médiatrice se félicite de la réponse de la Commission à la suggestion qu'elle a faite à cet égard. Plus précisément, la Commission a annoncé qu'elle était prête à demander aux organisations professionnelles, groupes de pression ou ONG qui soumettent des documents au membre de la Commission chargé des négociations sur le PTCl, si le document (ou une version non confidentielle de celui-ci) peut être publié. Le Médiateur estime que **la Commission devrait aller plus loin et confirmer que toutes les communications seront publiées, à moins que l'expéditeur n'indique de bonnes raisons de confidentialité et ne fournisse un résumé non confidentiel pour publication.** En outre, **la Commission devrait publier de manière proactive les ordres du jour des réunions et les comptes rendus des réunions qu'elle tient sur le PTCl avec des organisations d'entreprises, des groupes de pression ou des ONG.**

48. Le Médiateur a également demandé à la Commission si elle avait pour politique de partager certains documents de négociation de manière sélective avec des parties prenantes privilégiées qui, selon lui, pouvaient jouer un rôle dans l'élaboration de la position de négociation de l'UE sur certains sujets. La Commission a répondu que ce n'était pas le cas. Il a expliqué qu'il avait une pratique établie consistant à partager des documents de négociation avec le Parlement européen et le Conseil. En outre, en ce qui concerne le PTCl, la Commission partage, avec les membres du groupe consultatif du PTCl, les documents de négociation de



l'UE, qui ont été partagés avec les États membres et le Parlement européen. Cependant, ce groupe agit dans un contexte d'experts (institutionnels) et ne peut être assimilé à un groupe de «parties prenantes privilégiées», a-t-il déclaré.

49. La Commission a toutefois exprimé sa propre préoccupation en ce qui concerne ce qu'elle appelle le «flux constant de fuites de documents classifiés («Restreint UE») et sensibles du TTIP» .

50. La Médiatrice souligne que sa question à la Commission visait à déterminer si les documents du PTCI sont partagés de manière sélective avec des tiers parties prenantes non institutionnelles, telles que des groupes industriels, des organisations de la société civile ou des particuliers. Sa question ne concerne pas la politique appropriée en ce qui concerne la divulgation de documents à des acteurs institutionnels, tels que le Parlement et le Conseil. Le Médiateur souligne que le Parlement et le Conseil ne sont pas des tiers à ces négociations. Elles ne peuvent donc pas être assimilées à un groupe de «parties prenantes privilégiées». En ce qui concerne la divulgation de ce que le Médiateur a qualifié de «parties prenantes privilégiées», le Médiateur n'a vu aucun élément concret permettant de remettre en cause l'affirmation sans équivoque de la Commission selon laquelle elle n'a pas de politique de divulgation en faveur des «parties prenantes privilégiées». Le Médiateur s'attend à ce que la Commission **veille à ce que les documents qui sont communiqués à certaines parties prenantes tierces soient communiqués à tous, ce qui garantira que tous les citoyens soient traités sur un pied d'égalité.**

51. En ce qui concerne la représentation équilibrée, le Médiateur se félicite de la déclaration, exposée dans les «méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019» [21] , selon laquelle les membres de la Commission devraient s'efforcer d'assurer un équilibre et une représentativité appropriés parmi les parties prenantes qu'ils rencontrent. Les méthodes de travail prévoient également que, en règle générale, les membres de la Commission ne doivent pas rencontrer d'organisations professionnelles ou de travailleurs indépendants qui ne sont pas inscrits au registre de transparence.

52. Bien que ces mesures soient effectivement louables, **la Commission devrait examiner comment étendre, à des niveaux inférieurs au niveau de commissaire, les obligations (y compris en ce qui concerne le registre de transparence) visant à assurer un équilibre et une représentativité appropriés lors de ses réunions avec des organisations professionnelles ou des travailleurs indépendants dans le cadre du PTCI . Ces obligations pourraient, par exemple, être étendues aux niveaux de directeur, de chef d'unité et de négociateur.**

Les avantages d'une plus grande transparence

53. Le rapport de l'Ombudsman sur la consultation publique décrit en détail l'impact que les répondants estiment qu'une plus grande transparence aura sur les négociations du PTCI et sur l'accord lui-même. Cet impact est considéré comme extrêmement positif, allant d'une plus grande légitimité, d'une confiance accrue, d'un débat éclairé et d'un meilleur accord sur le fond.



54. Le Médiateur est conscient des arguments selon lesquels, compte tenu de la complexité des questions liées au PTCl, une plus grande transparence pourrait conduire à une confusion et à des malentendus parmi les citoyens. De l'avis du Médiateur, de tels arguments sont profondément erronés. Le seul moyen efficace d'éviter la confusion et l'incompréhension du public est d'accroître la transparence et d'accroître les efforts déployés de manière proactive pour éclairer le débat public. À son avis, la Commission devrait, si elle estime qu'un document peut faire l'objet d'une interprétation erronée, simplement fournir les explications nécessaires lors de la publication du document. Il devrait également dialoguer avec ceux qui expriment des préoccupations légitimes.

55. Plus largement, si le public est rassuré, en ce qui concerne le PTCl, qu'il a été (i) informé des faits; (ii) habilité à comprendre ce qui est en jeu; et (iii) permettre de faire part de ses préoccupations, questions et suggestions et recevoir une réponse motivée, les pouvoirs démocratiques et la légitimité de l'Union seront renforcés et la confiance dans ses institutions sera renforcée.

Conclusion

En clôturant cette enquête, le Médiateur se félicite de la réponse de la Commission à ce jour et formule les suggestions suivantes. La Commission devrait :

1. Informer les États-Unis de l'importance de mettre à la disposition du public de l'UE, en particulier, des textes de négociation communs avant la finalisation de l'accord TTIP . La Commission devrait également informer les États-Unis de la nécessité de justifier toute demande de leur part de ne pas divulguer un document donné. La Commission doit être convaincue par ce raisonnement.

2. Évaluer si un document TTIP peut être rendu public dès que le document en question a été finalisé en interne et à intervalles réguliers et prédéterminés par la suite (y compris, mais sans s'y limiter, lorsque le document est déposé dans les négociations). Si aucune exception ne s'applique, le document en question devrait être publié de manière proactive par la Commission. Si un document ne peut pas être rendu public de manière proactive, la référence du document (et, si possible, son titre) devrait être rendue publique, accompagnée d'une explication des raisons pour lesquelles le document ne peut pas être mis à disposition.

3. Veiller à ce que la liste des documents du PTCl à publier sur son site web consacré à la politique commerciale soit exhaustive .

4. Publiez sur son site Web les nombreux documents TTIP qu'il a déjà publiés en réponse aux demandes d'accès aux documents.

5. Tenir compte des suggestions pertinentes présentées dans la section «Participation



du public» du rapport de consultation publique du Médiateur.

6. Étendre les obligations de transparence en ce qui concerne les réunions avec les organisations professionnelles ou les travailleurs indépendants, dans le cadre du PTCI, aux niveaux de directeur, de chef d'unité et de négociateur. Cela devrait inclure le nom de toutes les personnes participant à ces réunions.

7. Publier de manière proactive les ordres du jour des réunions et les comptes rendus des réunions qu'il tient sur le PTCI avec des organisations commerciales, des groupes de pression ou des ONG.

8. Examiner comment étendre, à des niveaux inférieurs au niveau de commissaire, les obligations (y compris en ce qui concerne le registre de transparence) visant à assurer un équilibre et une représentativité appropriés lors de ses réunions avec des organisations professionnelles ou des travailleurs indépendants dans le cadre du PTCI . Ces obligations pourraient, par exemple, être étendues aux niveaux de directeur, de chef d'unité et de négociateur.

9. Confirmer que toutes les communications des parties prenantes qui lui ont été soumises dans le cadre du PTCI seront publiées, à moins que l'expéditeur n'indique de bonnes raisons de confidentialité et ne fournisse un résumé non confidentiel pour publication.

10. Veiller à ce que les documents qui sont communiqués à certaines parties prenantes tierces soient communiqués à tous, ce qui garantit que tous les citoyens sont traités sur un pied d'égalité.

La Commission sera informée de cette décision. La Commission devrait indiquer comment et quand elle mettra en œuvre chaque mesure suggérée. Étant donné que les négociations sont en cours, il serait utile que la Commission puisse assurer un suivi dans un délai de deux mois, d'ici le 6 mars 2015.

Emily O'Reilly

Strasbourg, le 06/01/2015

[1] La lettre du Médiateur à la Commission demandant son avis peut être consultée à l'adresse suivante:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54633/html.bookmark>

[2] Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58643/html.bookmark>
[Lien]

[3] L'avis de la Commission est disponible à l'adresse suivante:



<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58450/html.bookmark>

[4] L'ACAC a été signée le 26 janvier 2012 par l'UE et 22 de ses États membres. L'ACTA contenant des dispositions d'exécution pénale, elle doit être signée et ratifiée par l'UE et par tous les États membres. En ce qui concerne la ratification de l'Union européenne, l'approbation du Parlement est requise. Le 4 juillet 2012, le Parlement a voté le rejet de la ratification de l'ACTA.

[5] Communication à la Commission concernant la transparence dans les négociations du PTCl. C(2014) 9052 final.

[6] À titre d'exemple, la Commission explique, dans sa communication du 25 novembre 2014, que les offres d'ouverture du marché de l'UE concernant les tarifs, les services, les investissements et les marchés publics ne devraient pas, en principe, être rendues publiques, car elles constituent l'essence même de la partie confidentielle des négociations.

[7] Le Médiateur a récemment ouvert une enquête concernant le refus de la Commission de publier un certain nombre de documents spécifiques du PTCl. Le Médiateur se prononcera sur la divulgation de ces documents spécifiques dans le cadre de cette enquête. Voir l'affaire 1777/2014/PL, disponible à l'adresse suivante:
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/caseopened.faces/en/58372/html.bookmark>.

[8] Le passage du temps tend normalement à rendre la divulgation d'un document moins susceptible d'être préjudiciable.

[9] 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, JO 2001, L 145, p. 43.

[10] Les documents de négociation communs ne sont pas des documents tiers.

[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151621.pdf [Lien]

[12] En ce qui concerne ce que l'on entend par «*information*», la Commission renvoie au point a) de la lettre en question, qui se lit comme suit: «*Tous les documents relatifs à la négociation ou à l'élaboration de l'accord TTIP, y compris les textes de négociation, les propositions de chaque partie, les documents explicatifs qui l'accompagnent, les documents de travail, les courriels relatifs au fond des négociations et les autres informations échangées dans le cadre des négociations, sont fournis et seront conservés à titre confidentiel, conformément au droit de l'UE et aux procédures applicables.*»

[13] L' Ombudsman note que les parties contractantes à l'ACTA ont convenu que les documents de négociation ne seraient rendus publics qu'avec le soutien unanime de toutes les parties contractantes. Le Médiateur comprend qu'aucun accord de confidentialité de ce type n'a été signé dans le cadre du PTCl.



[14] Le règlement (CE) no 1049/2001 donne expressément aux États membres de l'UE la possibilité de limiter le droit d'accès du public aux documents qui en proviennent. L'étendue de cette possibilité a été clarifiée par la Cour de justice dans l'affaire C-64/05 P, *Suède/Commission*, Rec. 2007, p. I-11389. Selon le Médiateur, le règlement (CE) no 1049/2001 ne devrait pas être interprété de manière à donner aux pays tiers une plus grande possibilité de limiter le droit fondamental du citoyen à l'accès du public aux documents.

[15] La Commission a traité 6 demandes confirmatives.

[16] Voir, par exemple, les catégories décrites à la section 3 du rapport de consultation publique de l'Ombudsman. Le Médiateur note toutefois que ces catégories ne comprennent pas les documents officieux (documents destinés à stimuler la discussion sur une question particulière mais qui ne représentent pas la position officielle de l'institution), les documents conceptuels et autres que la Commission a élaborés dans le cadre du PTCI.

[17] Depuis janvier 2013, la Commission a traité 484 demandes initiales d'accès aux documents liées au commerce, auxquelles un accès (total ou partiel) a été accordé à 1738 documents. Dans le contexte de ces statistiques, la déclaration de la Commission selon laquelle elle est prête à examiner si les mesures qu'elle a annoncées dans le cadre du PTCI «*pourrait être étendue au fil du temps à d'autres négociations*» est la bienvenue.

[18] Disponible à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0203>

[19] Voir, par exemple, la réunion organisée par la Commission le 25 novembre 2014 sur les produits chimiques, devant laquelle la Commission a publié les documents pertinents.

[20] Voir la décision C(2014) 9051 final de la Commission du 25 novembre 2014 relative à la publication d'informations sur les réunions tenues entre des membres de la Commission et des organisations ou des personnes non salariées et la décision C(2014) 9048 final de la Commission du 25 novembre 2014 relative à la publication d'informations sur les réunions tenues entre les directeurs généraux de la Commission et les organisations ou les travailleurs indépendants.

[21] Voir la communication du Président à la Commission — Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019, C(2014) 9004.