Médiateur européen

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 exposant des propositions à la suite de son enquête stratégique OI/8/2015/JAS concernant la transparence des trilogues

Décision
Affaire OI/8/2015/JAS - **Ouvert le** 26/05/2015 - **Décision le** 12/07/2016 - **Institutions concernées** Parlement européen (Poursuite de l'enquête non justifiée) | Conseil de l'Union européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) | Commission européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

Cette enquête stratégique porte sur la transparence d'une partie informelle importante du processus législatif de l'UE, à savoir la transparence des « **trilogues** ».

Les deux organes législatifs de l'UE, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, adoptent une législation à la suite d'une proposition de la Commission européenne. Au cours de ce processus, les deux colégislateurs, assistés par la Commission, négocient souvent dans le cadre de ce que l'on **appelle des trilogues** , qui sont **des réunions informelles** entre les représentants des trois institutions concernées. Au cours d'un trilogue, le Parlement et le Conseil tentent d'approuver un texte commun, fondé sur leurs positions initiales, qui est ensuite voté conformément à la procédure législative formelle. Les trilogues se sont révélés très efficaces pour parvenir à de tels accords, et la plupart des textes législatifs sont maintenant adoptés de cette façon.

L'Union européenne est une **démocratie représentative** , où les citoyens ont le droit de tenir leurs représentants **responsables** des choix politiques faits en leur nom. Les citoyens ont également le droit de **participer** au processus démocratique de l'UE. La transparence des trilogues est un élément clé pour garantir l'efficacité de ces droits et pour légitimer les lois adoptées par l'UE. La Cour de justice de l'Union européenne a déclaré que la capacité des citoyens de l'Union à connaître les considérations qui sous-tendent l'action législative est une condition préalable à l'exercice effectif de leurs droits démocratiques.

Si le processus législatif de l'UE en général est assez transparent, y compris par rapport à de nombreux États membres, cette partie du processus a suscité des inquiétudes quant à l'équilibre entre l'efficacité du processus de trilogue et sa transparence.

Dans ce contexte, le Médiateur européen a ouvert une **enquête stratégique** . Elle a examiné quelles informations et quels documents devraient être **mis à la disposition du public de manière proactive** , et à quel moment, afin que les citoyens puissent faire usage de leurs droits.

La transparence du trilogue est un élément essentiel de la légitimité législative de l'UE. Les citoyens doivent être en mesure d'examiner la performance de leurs représentants au cours de cet élément clé du processus législatif. Les citoyens ont également besoin d'informations sur les sujets en discussion au cours des trilogues pour pouvoir participer efficacement au processus législatif.

Le Médiateur se félicite des progrès accomplis jusqu'à présent dans l'amélioration de la transparence des trilogues; elle propose toutefois que les trois institutions mettent à la disposition du public la documentation et les informations suivantes: **Dates du trilogue** , **positions initiales** des trois institutions, **ordre** du jour général des trilogues, **documents «à quatre colonnes»** , **textes de compromis définitifs** , **notes de trilogue** rendues publiques, **listes des décideurs politiques concernés** et, dans la mesure du possible, **liste des autres documents déposés** au cours des négociations. Tous ces éléments devraient être mis à disposition sur une **base de données commune** facile à utiliser et facile à comprendre. Si certains documents pourraient être mis à disposition pendant que les négociations du trilogue sont **en cours** , les institutions pourraient juger nécessaire, dans l'intérêt public, de fournir un accès public proactif à certains types de documents seulement **après la fin des négociations** .

Résumé

Cette enquête stratégique porte sur la transparence d'une partie informelle importante du processus législatif de l'UE, à savoir la transparence des « **trilogues** *».*

Les deux organes législatifs de l'UE, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, adoptent une législation à la suite d'une proposition de la Commission européenne. Au cours de ce processus, les deux colégislateurs, assistés par la Commission, négocient souvent dans le cadre de ce que l'on **appelle des trilogues** *, qui sont* **des réunions informelles** *entre les représentants des trois institutions concernées. Au cours d'un trilogue, le Parlement et le Conseil tentent d'approuver un texte commun, fondé sur leurs positions initiales, qui est ensuite voté conformément à la procédure législative formelle. Les trilogues se sont révélés très efficaces pour parvenir à de tels accords, et la plupart des textes législatifs sont maintenant adoptés de cette façon.*

L'Union européenne est une **démocratie représentative** *, où les citoyens ont le droit de tenir*

leurs représentants **responsables** *des choix politiques faits en leur nom. Les citoyens ont également le droit de* **participer** *au processus démocratique de l'UE. La transparence des trilogues est un élément clé pour garantir l'efficacité de ces droits et pour légitimer les lois adoptées par l'UE. La Cour de justice de l'Union européenne a déclaré que la capacité des citoyens de l'Union à connaître les considérations qui sous-tendent l'action législative est une condition préalable à l'exercice effectif de leurs droits démocratiques.*

Si le processus législatif de l'UE en général est assez transparent, y compris par rapport à de nombreux États membres, cette partie du processus a suscité des inquiétudes quant à l'équilibre entre l'efficacité du processus de trilogue et sa transparence.

Dans ce contexte, le Médiateur européen a ouvert une **enquête stratégique** *. Elle a examiné quelles informations et quels documents devraient être* **mis à la disposition du public de manière proactive** *, et à quel moment, afin que les citoyens puissent faire usage de leurs droits.*

La transparence du trilogue est un élément essentiel de la légitimité législative de l'UE. Les citoyens doivent être en mesure d'examiner la performance de leurs représentants au cours de cet élément clé du processus législatif. Les citoyens ont également besoin d'informations sur les sujets en discussion au cours des trilogues pour pouvoir participer efficacement au processus législatif.

Le Médiateur se félicite des progrès accomplis jusqu'à présent dans l'amélioration de la transparence des trilogues; elle propose toutefois que les trois institutions mettent à la disposition du public la documentation et les informations suivantes: **Dates du trilogue** *,* **positions initiales** *des trois institutions,* **ordre** *du jour général des trilogues,* **documents «à quatre colonnes»** *,* **textes de compromis définitifs** *,* **notes de trilogue** *rendues publiques,* **listes des décideurs politiques concernés** *et, dans la mesure du possible,* **liste des autres documents déposés** *au cours des négociations. Tous ces éléments devraient être mis à disposition sur une* **base de données commune** *facile à utiliser et facile à comprendre. Si certains documents pourraient être mis à disposition pendant que les négociations du trilogue sont* **en cours** *, les institutions pourraient juger nécessaire, dans l'intérêt public, de fournir un accès public proactif à certains types de documents seulement* **après la fin des négociations** *.*

L'arrière-plan

1. Cette enquête stratégique concerne la transparence des « **trilogues** », la partie informelle du processus législatif de l'UE par laquelle le Parlement et le Conseil, les « **colégislateurs** », parviennent à un accord sur la législation proposée. Cette partie importante du processus repose sur des négociations directes en face à face entre les colégislateurs, assistés par la Commission.

2. Le **Parlement européen** , dont les membres sont élus directement par les citoyens de l'Union européenne et démocratiquement responsables devant eux, et le **Conseil de l'Union européenne** , composé de ministres de chaque État membre, qui sont démocratiquement

responsables devant leurs parlements nationaux et les citoyens de leurs États membres, adopte une législation de l'Union après délibération sur une proposition qui leur a été soumise par la **Commission européenne** . Le Parlement et le Conseil peuvent modifier ou, s'ils le souhaitent, rejeter entièrement les propositions de la Commission. Au cours de leurs délibérations sur la législation proposée, les colégislateurs tiennent également compte de leurs positions respectives en vue de trouver un terrain d'entente. En cas d'accord, la législation de l'UE est adoptée.

3. Les traités de l'UE contiennent des règles détaillées régissant la manière dont de tels accords devraient être conclus entre les colégislateurs. Le processus formel par lequel un accord est conclu peut toutefois être complexe et long. Cela implique, potentiellement, de multiples étapes de délibérations et de votes. Des réunions formelles entre les colégislateurs (réalisées au sein d'un «comité de conciliation») peuvent avoir lieu, mais seulement à la fin du processus. Cela peut rendre un processus long et difficile.

4. Les colégislateurs ont toutefois exploré et mis en œuvre des moyens plus souples de concilier les positions sur la législation proposée, qui prennent la forme de trilogues. **Les trilogues** sont des négociations informelles entre des représentants du Parlement et du Conseil, assistés par la Commission, visant à parvenir à un accord sur la législation, normalement à un stade précoce du processus législatif. Dans les trilogues, les représentants des colégislateurs négocient **directement les uns** avec les autres pour combler les divergences de vues. Les trilogues, qui ne sont pas ouverts au public, peuvent avoir lieu à n'importe quel stade de la procédure législative une fois que la Commission a présenté une proposition. Si les négociations sont couronnées de succès, un texte de compromis est présenté à la plénière du Parlement et du Conseil. Si chaque colégislateur approuve formellement le texte de compromis, il devient loi.

5. Bien que les trilogues ne soient pas expressément prévus dans les traités, ils se sont révélés être un moyen extrêmement efficace et efficient de parvenir à un accord entre les colégislateurs. En effet, la plupart des textes législatifs sont désormais adoptés avec l'aide des trilogues, à la suite des débats, des amendements et des votes des deux législateurs pour former leurs positions initiales. L'utilisation de plusieurs séries de délibérations formelles (ou «lectures») est devenue l'exception plutôt que la règle.

6. Le système de trilogue structuré est une amélioration des moyens encore plus informels qui ont été utilisés dans le passé en utilisant des négociations verbales, ce qui n'a pas permis un niveau approprié de contrôle démocratique.

7. Parmi les nombreux principes démocratiques consacrés par les traités de l'UE, deux revêtent une importance particulière dans le contexte de la présente enquête. Premièrement, conformément à l'article 10 du traité sur l'Union européenne, « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur* **la démocratie représentative** ». Une démocratie représentative exige non seulement que ceux qui adoptent une législation soient élus; cela implique également que les citoyens soient effectivement habilités à tenir leurs représentants élus **responsables** des choix spécifiques faits par leurs représentants en leur nom. Deuxièmement, les citoyens ont « *le droit*

de **participer** *à la vie démocratique de l'Union* », principe consacré également à l'article 10 du traité sur l'Union européenne, qui dispose en outre que « *les décisions sont prises le plus ouvertement et le plus près possible du citoyen* ».

8. Afin de garantir l'application de ces principes, les traités de l'UE exigent que le processus législatif soit transparent. Les citoyens ne peuvent demander des comptes à leurs représentants élus que s'ils savent quels choix et quels compromis leurs représentants ont fait en leur nom. Les citoyens ne peuvent participer de manière réelle et substantielle au processus législatif que s'ils peuvent exprimer leurs opinions en connaissance de cause. Si les institutions de l'Union peuvent s'assurer que ces principes sont respectés, ils seront considérés par les citoyens comme étant plus responsables et plus inclusifs et, partant, plus légitimes.

9. Dans ce contexte, le Médiateur a ouvert cette enquête stratégique sur la transparence des trilogues. L'enquête vise à soutenir les colégislateurs, qui sont en dernier ressort chargés de déterminer comment les principes démocratiques de l'UE peuvent et doivent être appliqués dans le cadre des négociations en trilogue.

L'enquête stratégique

10. Cette enquête stratégique porte sur la **transparence proactive des trilogues** . Plus précisément, il examine quels renseignements et documents peuvent être mis à la disposition du public de manière proactive et à quel moment. L'enquête ne porte pas sur la façon dont les institutions structurent le processus législatif ni sur la manière dont elles organisent les trilogues. L'enquête ne porte pas non plus sur la manière dont les institutions traitent les demandes individuelles d'accès du public à des documents spécifiques du trilogue.

11. Dans un premier temps, le Médiateur a demandé au Parlement, au Conseil et à la Commission de répondre à une série de questions sur les trilogues. Le Médiateur a inspecté deux dossiers de trilogue fermés, à savoir les dossiers relatifs à la directive sur le crédit hypothécaire [1] et au règlement sur les essais cliniques [2] afin de donner une vision claire du fonctionnement des négociations du trilogue et des types de documents normalement déposés au cours d'une négociation en trilogue. Après analyse des réponses des institutions et réflexion sur les inspections des dossiers, le Médiateur a lancé une **consultation publique** . Les observations reçues de citoyens, d'ONG, d'universitaires et de parlements nationaux ont largement plaidé en faveur d'une transparence accrue du trilogue, mais certains ont également fait part de leurs préoccupations quant à la publication prématurée de documents invoquant le préjudice potentiel qui pourrait être causé aux négociations à un moment sensible. La Médiatrice tient compte de ce retour d'information lors de la présentation de son évaluation [3] .

12. Alors que l'enquête était en cours, le Parlement, le Conseil et la Commission ont conclu un nouvel accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», qui comprend un engagement ferme en faveur de la transparence législative [4] . Le Médiateur salue et encourage ces efforts.

13. Enfin, le Médiateur remercie tous ceux qui ont contribué à la consultation publique et les

trois institutions pour leur coopération sincère et constructive au cours de cette enquête.

L'évaluation du Médiateur

14. Le Médiateur expliquera d'abord pourquoi il est nécessaire de mettre en place un processus de trilogue transparent. Elle tirera des conclusions de ce besoin de transparence et expliquera ce qu'elle pourrait et devrait signifier concrètement, compte tenu de la nécessité légitime pour les institutions de parvenir à des accords sur des propositions législatives. Enfin, elle fera des propositions sur la façon dont les institutions pourraient améliorer la confiance et la compréhension du public dans le processus en fournissant de l'information de manière proactive, idéalement dans un registre public commun convivial.

A. La nécessité de la transparence

Responsabilité démocratique

15. Dans une **démocratie représentative** , les citoyens élisent des représentants pour agir en leur nom dans les processus décisionnels, surtout dans le processus d'élaboration des lois. Les citoyens demandent ensuite à leurs représentants de rendre compte de leurs performances, notamment lors des élections. Cela vaut également pour les députés au Parlement européen (députés européens, qui sont tenus responsables des choix qu'ils font lors des élections au Parlement européen) et pour les ministres des États membres (qui peuvent être tenus de rendre des comptes par le biais d'élections nationales ou par l'intermédiaire de leurs **parlements nationaux)** .

16. Afin de se faire une idée du fonctionnement de leurs représentants, les citoyens doivent être en mesure de s'informer des choix qu'ils ont faits en leur nom. Une véritable responsabilité démocratique deviendrait impossible si les citoyens n'étaient pas en mesure de connaître les positions prises par leurs représentants au cours d'un processus législatif. Le processus législatif dans une démocratie représentative exige donc, pour que la démocratie représentative fonctionne correctement, un niveau élevé de transparence. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a déclaré que la capacité des citoyens de l'Union «de *connaître les considérations qui sous-tendent l'action législative est une condition préalable à l'exercice effectif de leurs droits démocratiques* » [5] .

17. La responsabilisation ne se limite pas à l'information sur la façon dont les représentants votent. Il englobe les arguments des représentants pour et contre une proposition législative particulière. Ce n'est pas seulement au bénéfice des citoyens, qui acquièrent une meilleure compréhension des questions en jeu, mais aussi au profit des représentants, qui peuvent compter sur des citoyens ayant une meilleure compréhension de la complexité de leur travail. Ces considérations s'appliquent également aux trilogues.

18. De plus en plus de législation de l'UE — 85 % au cours de la dernière législature (2009-2014), contre 29 % seulement deux mandats auparavant — est adoptée à la première étape, ce qui réduit la nécessité de plusieurs cycles de délibérations et de votes formels

(appelés «lectures»). Cette augmentation de l'adoption de la législation en première lecture est due, en grande partie, à la capacité des colégislateurs à parvenir à un accord entre eux dans le cadre des négociations en trilogue.

19. Chaque colégislateur sera plus disposé à négocier de bonne foi avec l'autre colégislateur au cours du trilogue s'il estime que l'accord conclu sera alors formellement adopté sans modification. Ainsi, les modifications apportées au texte lors de la procédure formelle suivante (le vote au Parlement et l'examen par le Conseil) sont rares. Ce qui se passe dans les négociations du trilogue est donc essentiel pour le contenu éventuel d'une grande partie de la législation.

20. Il s'ensuit que lorsque les citoyens souhaitent examiner le travail de leurs représentants, qu'il s'agisse de députés européens ou de ministres nationaux, ils doivent être en mesure de contrôler leur participation à cet élément clé du processus législatif. Même si un député ou un représentant d'un État membre n'est pas directement impliqué dans une négociation en trilogue donnée, ce représentant peut **approuver** le résultat d'une négociation en trilogue lorsqu'il vote pour approuver le texte législatif dans le cadre de la procédure formelle. Les citoyens doivent donc être habilités à examiner ce processus de trilogue afin d'évaluer le travail des députés au Parlement européen et des ministres nationaux.

21. Les traités de l'UE soulignent également le rôle particulier des **parlements nationaux** dans l'adoption de la législation de l'UE. Au cours de la consultation publique du Médiateur, plusieurs parlements nationaux se sont dits préoccupés par la transparence des trilogues [6] . Les parlements nationaux doivent être habilités à exercer un contrôle démocratique sur les positions que leurs gouvernements prennent dans le cadre du processus législatif de l'Union. Les citoyens des États membres peuvent alors demander à leurs parlements nationaux de rendre compte de la manière dont ils jouent ce rôle important. Si cette chaîne de responsabilité est rompue, la confiance dans l'élaboration de la législation de l'UE et la confiance dans l'UE en souffriront. Une transparence suffisante en ce qui concerne les négociations en trilogue est un élément important pour garantir que les parlements nationaux puissent exercer efficacement leur rôle. Elle sous-tend également le lien démocratique très nécessaire entre ce qui se passe dans les États membres et ce qui se passe dans les institutions de l'UE, en particulier lorsqu'il s'agit de légiférer qui a une incidence sur chaque citoyen de l'UE.

Participation du public

22. Les démocraties acceptent et encouragent la volonté de leurs citoyens de participer au processus démocratique non seulement aux urnes, mais aussi à travers des débats publics sur le bien-fondé des propositions législatives. De tels débats renforcent la légitimité démocratique de la législation adoptée, car les citoyens estiment qu'ils ont la possibilité de faire entendre leur point de vue. Un débat public peut également améliorer le contenu de la législation, car **les parties prenantes** avancent des arguments pour et contre, ce qui permet une prise de décision législative plus éclairée. Les traités de l'UE reconnaissent explicitement les mérites de la participation du public à la vie démocratique de l'Union et visent à favoriser un dialogue

ouvert et transparent entre les institutions, les parties prenantes et les citoyens.

23. Des mécanismes spécifiques existent déjà pour garantir une telle participation au niveau de l'UE avant la présentation d'une proposition législative par la Commission. Ces mécanismes comprennent des initiatives citoyennes européennes [7] , des consultations avec les parties prenantes [8] et des consultations publiques [9] . Ces mécanismes, s'ils sont correctement appliqués, contribuent à accroître le niveau de participation des citoyens au processus législatif plus large, au moins jusqu'au moment où la Commission présente une proposition législative. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions conseillent également sur la législation de l'UE. Les deux colégislateurs peuvent alors choisir si et dans quelle mesure ils devraient tenir compte de ces points de vue lorsqu'ils délibèrent, modifient, négocient et votent sur la législation.

24. La participation du public nécessite un processus législatif transparent. Une grande partie du processus est déjà transparente. Le Parlement, par exemple, débat, modifie et vote sa position initiale au stade de la commission en public, tandis que le Conseil met à disposition proactivement de nombreux documents produits par ses groupes de travail. Toutefois, les discussions entre les colégislateurs à huis clos — sans que des documents adéquats ne soient rendus publics — risquent de créer des soupçons et des incertitudes du public, et peuvent entraver un débat éclairé sur son contenu. La confiance du public peut être affaiblie si les citoyens craignent que seuls certains **groupes privilégiés** , dits «initiés», aient accès à l'information et soient habilités à participer étroitement au processus législatif [10] . Étant donné qu'un nombre relativement restreint de personnes sont directement impliquées dans les négociations du trilogue, le besoin de transparence devient encore plus pressant dans le contexte de la légitimité démocratique.

25. Il est important, dans ce contexte, de contrer toute crainte que certains groupes d'intérêts bénéficient d'un plus grand degré d'information sur les négociations en trilogue, grâce à un accès privilégié aux documents et aux participants aux négociations. L'augmentation de la divulgation **publique** de l'information, en mettant à la disposition de tous les citoyens et de toutes les parties prenantes des informations dont certains pourraient craindre qu'elles ne bénéficient que des ressources suffisantes, peut contribuer à rassurer le grand public qu'il existe effectivement des «conditions de concurrence équitables».

26. On s'est dit préoccupé par le fait qu'une transparence accrue se traduira par un plus grand «lobbying» des représentants du public. L'implication est que le «lobbying» des représentants publics est un problème. De l'avis de l'Ombudsman, le «lobbying» n'est légitime et problématique que s'il s'agit du privilège d'un petit nombre de personnes bien connectées et disposant de ressources suffisantes. Toutefois, si l'information est mise à la disposition de tous, de la même manière, cette préoccupation est quelque peu prise en compte.

27. Le «lobbying» peut également poser problème s'il se produit à un moment où les représentants du public ont besoin d'espace pour délibérer et débattre du projet de loi. Toutefois, comme nous le verrons ci-dessous, cela rend le dossier encore plus fort en ce qui concerne la disponibilité appropriée et opportune d'informations pour tous. En fin de compte, la

participation du public, d'une manière qui tienne compte d'autres besoins légitimes, ne peut que renforcer le processus démocratique et ses résultats.

28. La Médiatrice apprécie toutefois les préoccupations et les défis qu'un lobbying accru peut présenter, et réitère son appel en faveur d'un registre de transparence solide, fiable et obligatoire en tant que «pôle central de transparence» autour duquel plusieurs systèmes administratifs de l'UE seraient connectés [11] . Les législateurs et les citoyens veulent tous deux savoir qui fait du lobbying dans l'UE et disposer d'un outil fiable et facile à utiliser pour connaître les informations générales requises sur tout groupe d'intérêt, et être assurés que les groupes respectent pleinement le code de conduite du registre de transparence [12] .

La nécessité légitime d'assurer l'organisation efficace du processus législatif

29. La responsabilité envers les citoyens et la participation des citoyens sont d'une importance capitale pour la légitimité du processus démocratique. Dans le même temps, les démocraties représentatives, telles que l'UE, donnent aux représentants élus la responsabilité et le mandat de négocier le contenu de la législation au nom des citoyens. Pour que cela fonctionne correctement, les élus doivent disposer d'un espace privilégié pour négocier. Il serait contraire à l'essence même de la démocratie représentative que des tiers, désireux de participer directement à un débat parlementaire, interrompent un débat entre représentants démocratiquement élus (par exemple, en cherchant à intervenir d'une tribune publique pendant qu'un débat est en cours).

30. Il est donc nécessaire d'équilibrer l'intérêt d'avoir un processus transparent et la nécessité légitime d'assurer un espace de négociation privilégié. Si le droit du public de participer au processus législatif doit être protégé et encouragé, les mécanismes précis par lesquels ce droit est exercé doivent peut-être être circonscrits dans certaines situations. Dans de tels cas, cependant, il est encore plus important que le public reçoive par la suite toutes les informations nécessaires pour comprendre et examiner le processus qui s'est produit.

31. En formulant des propositions sur les modalités pratiques nécessaires pour que les principes de responsabilité démocratique et de participation du public soient bien servis dans le cadre des trilogues, le Médiateur reconnaît l'intérêt du public à permettre au processus législatif de fonctionner efficacement et efficacement. En fin de compte, un processus dans lequel les participants n'ont pas la possibilité de délibérer pendant une période en privé, n'aura que peu d'utilité s'il est incapable de produire des résultats. Toutefois, l'ampleur de ces délibérations privées doit être proportionnée à la sensibilité réelle des questions examinées.

B. Transparence des trilogues

32. Le Médiateur a identifié trois questions essentielles, liées à la transparence des trilogues pour les citoyens: les citoyens doivent savoir si des négociations en trilogue ont lieu sur une proposition législative; ils ont besoin d'informations générales sur le contenu de ces négociations; et ils doivent savoir qui participe aux négociations. Le Médiateur formulera des propositions sur la manière d'améliorer la transparence du processus de trilogue en se

concentrant sur les documents traitant de ces questions fondamentales.

33. À titre liminaire, le Médiateur reconnaît que les institutions de l'UE publient déjà d'importantes informations et documents relatifs au processus législatif et à certains trilogues. Malheureusement, une grande partie de ces informations accessibles au public sont souvent réparties entre différentes bases de données et sites Web, car il n'existe pas d'espace institutionnel partagé où les citoyens pourraient accéder plus facilement à toute la documentation pertinente.

34. Alors que les experts et les initiés peuvent retracer et localiser ces informations dispersées, l'accès utile pour la plupart des citoyens est difficile. Malheureusement, cela accroît le «mystique» des trilogues, décourageant les citoyens de s'engager et réduisant ainsi leurs droits démocratiques. Il convient donc de redoubler d'efforts pour consolider ces informations, car leur absence risque de renforcer l'écart d'accès entre les experts internes et les citoyens ordinaires.

«Calendriers trilogues»

35. Un aspect clé de la transparence de la législation est de savoir quand les discussions ont lieu. Les citoyens peuvent suivre le cycle de vie d'une proposition législative de l'UE au moyen de sites internet publics distincts [13] , mais ces sites ne contiennent pas d'informations complètes sur les négociations de trilogue individuelles, en particulier les trilogues en cours et à venir. Le Parlement et la Commission ont reconnu dans leurs réponses au Médiateur que les trilogues ne sont pas systématiquement annoncés publiquement. Le Parlement a également souligné les efforts qu'il déploie pour fournir davantage d'informations.

36. Le Médiateur estime que la publication **préalable des dates** des trilogues bénéficierait grandement de la transparence. Même si les trilogues ne font pas officiellement partie de la procédure législative, leur importance reconnue dans le processus rend nécessaire la tenue d'une publication. La déclaration commune des institutions sur les trilogues le reconnaît, à condition que les trilogues soient annoncés, dans la mesure du possible [14] . Certaines informations sont déjà rendues publiques, par l'intermédiaire des commissions du Parlement [15] et du Comité des représentants permanents du Conseil (COREPER) [16] , où des trilogues récents ou futurs sont annoncés. Ces informations font alors partie du procès-verbal de la réunion ou du flux vidéo correspondant. Cependant, il peut être difficile de trouver si ce n'est pas lié à des sites web couvrant l'ensemble de la procédure. Cela plaide à nouveau en faveur de la création d'un espace institutionnel commun pour la diffusion publique de ces informations essentielles mais critiques.

37. Les institutions elles-mêmes bénéficieraient de la publication des dates des trilogues. Étant donné que la procédure formelle s'arrête pendant les négociations du trilogue, les bases de données législatives contiennent de grandes lacunes au cours desquelles le processus semble inactif [17] . En mettant ces informations à disposition, les institutions montrent que des progrès sont réalisés.

Le Médiateur propose que les institutions mettent à la disposition du public un «calendrier trilogue» identifiant les trilogues à venir. Ils devraient également faire référence aux trilogues dans les bases de données sur les dossiers législatifs.

38. Comme l'ont montré les réponses des institutions, les informations nécessaires sont déjà disponibles en interne. Le Médiateur estime qu'un calendrier public de trilogues peut être créé sans être trop formaliste et rigide — les citoyens sont capables de comprendre que les dates peuvent changer et que toutes les réunions ne peuvent pas être annoncées à l'avance (comme celles convoquées à bref délai). Si nécessaire, le calendrier pourrait être marqué comme «projet».

39. Toute difficulté administrative liée à l'établissement d'un tel calendrier n'est pas une raison pour empêcher les citoyens de suivre l'évolution d'une procédure législative. Cette information de base est une condition préalable à l'engagement.

«Positions initiales» des institutions

40. La procédure législative de l'UE commence par une proposition de la Commission qui est ensuite soumise aux colégislateurs — Parlement et Conseil — et rendue publique. Avant le début des négociations en trilogue, chaque colégislateur s'accorde en interne sur sa propre **position** sur la proposition, c'est-à-dire sur les modifications éventuelles qu'elle apporterait au texte de la Commission. Ces «positions initiales» servent alors de point de départ aux négociations.

41. Du côté du Parlement, la position est soit approuvée par la commission compétente, soit par l'ensemble du Parlement, de la plénière, à la suite d'un débat, d'une modification et d'un vote sur le texte en public. Du côté du Conseil, c'est le Coreper ou les ministres eux-mêmes qui s'accordent sur la position initiale. L'objectif du trilogue est alors de se mettre d'accord sur un texte de compromis acceptable sur la base de ces positions. Entre-temps, la Commission assiste les négociations du trilogue, en expliquant et, si elle en juge le besoin, en défendant le bien-fondé de sa proposition. La Commission peut également retirer une proposition dans des circonstances exceptionnelles.

42. Pour que les citoyens examinent le fonctionnement de leurs représentants, ils doivent pouvoir comparer les résultats du processus avec la position initiale de leurs représentants, afin que, si nécessaire, ils puissent se demander pourquoi les positions ont changé et être rassurés sur le fait que le processus tient compte de tous les intérêts et considérations. Cela vaut pour le processus législatif en général, et cela doit également être le cas pour le processus informel mais très décisif du trilogue.

43. Les négociations en trilogue entre les institutions ne commencent qu' **après** que les colégislateurs auront établi leurs positions initiales. La mise à la disposition du public de ces positions de manière proactive ne porterait donc pas atteinte à la capacité des négociateurs à négocier pendant le trilogue lui-même. Les positions d'ouverture donnent également aux

citoyens une vision claire des paramètres des négociations détaillées qui sont sur le point d'avoir lieu.

44. La position du Parlement est déjà toujours rendue publique alors que la publication par le Conseil se produit occasionnellement. La publication — même si elle est intermittente de la part du Conseil — reconnaît implicitement que cela ne porte pas atteinte à la capacité de négociation. Ce qui reste à faire, c'est la **publication systématique** des positions initiales sur chaque proposition législative.

45. La publication devrait être indépendante du niveau interne auquel la position a été approuvée. Au Conseil, par exemple, certaines positions initiales sont convenues à des niveaux inférieurs à ceux du ministre. Les citoyens comprennent que le document contient la **position d'ouverture non contraignante** de l'institution et que cette position est susceptible (sinon certaine) de changer au cours des négociations afin de parvenir à un accord. Cela se produit également dans de nombreux parlements d'États membres où les changements apportés à une proposition gouvernementale sont visibles par le citoyen. Bien qu'il existe des défis particuliers dans le cadre interinstitutionnel de l'UE, ces défis ne sauraient nier le droit d'un citoyen à un engagement approprié dans le processus législatif. La publication de ces positions initiales peut inclure des énoncés précisant qu'il s'agit uniquement de postes d'ouverture.

Le Médiateur propose que les deux colégislateurs mettent à disposition de manière proactive, avant le début des négociations en trilogue, leurs positions sur la proposition de la Commission, quel que soit le niveau auquel la position a été adoptée en interne et indépendamment de la proposition législative.

Ordres du jour des trilogues

46. Bien que les calendriers des réunions et les positions d'ouverture soient importants, un débat public éclairé n'aura lieu que si des informations sont disponibles sur les aspects d'une proposition en cours de discussion. Les institutions devraient promouvoir un tel débat éclairé en publiant des **ordres du jour des trilogues** .

47. Les institutions produisent déjà des ordres du jour pour les trilogues individuels. Ces ordres du jour indiquent généralement quelle partie spécifique de la proposition législative sera examinée lors de la réunion concernée. Il devrait donc être possible pour les institutions de fournir au public une version synthétique plus générale de cet ordre du jour, en mettant l'accent sur les principaux points de discussion lors du trilogue. L'information serait communiquée au public **sans révéler des stratégies individuelles ou compromettre les négociations** .

48. Toutefois, l'ordre du jour n'est pertinent que s'il est publié avant la réunion du trilogue concernée. Lorsque des contraintes de temps empêchent la publication avant la réunion, la publication devrait avoir lieu peu après.

Le Médiateur propose que les institutions mettent à disposition des agendas généraux

de synthèse avant ou peu de temps après les réunions du trilogue.

Documents «à quatre colonnes» et texte de compromis final

49. Un document clé est apparu comme le principal outil de travail du trilogue: le **document «à quatre colonnes»** . Le présent document combine les positions initiales des trois institutions — exposées dans les trois premières colonnes — avec une quatrième colonne, le **texte de compromis** , tel qu'il évolue au cours des discussions, fréquemment ligne par ligne ou paragraphe par paragraphe. Au fur et à mesure que les négociations progressent, de plus en plus de la quatrième colonne est remplie. La quatrième colonne, complétée et convenue, constitue le **texte de compromis final** , qui est rendu public et doit ensuite être adopté dans le cadre de la procédure formelle par chaque colégislateur pour qu'il devienne loi. Le document en quatre colonnes en évolution suit donc les progrès d'un trilogue. Il s'agit en fait de la «carte» complète du processus informel, mais décisif, de négociation du trilogue.

50. L'accès aux versions évolutives du document à quatre colonnes permettrait au public de suivre comment un texte final a émergé des différentes positions de départ des institutions. La Médiatrice note, à la suite de ses inspections, qu'une nouvelle version du document à quatre colonnes est généralement produite pour chaque réunion du trilogue. Les citoyens pourraient, en examinant ces versions des documents à quatre colonnes, comprendre où et quand les représentants sont parvenus à un compromis en acceptant un libellé différent de leur position initiale. Le document permet également aux représentants de présenter et d'expliquer leurs positions de négociation et leurs succès. Le document montrera où des compromis ont été conclus, y compris là où des solutions gagnant-gagnant ont été trouvées.

51. Ce qui est vital pour le citoyen, c'est la possibilité de rendre des comptes qu'une telle «carte» offre. La publication de ces documents fournit des informations claires et détaillées sur le processus du trilogue et constitue un élément nécessaire de la responsabilité démocratique.

52. Le Médiateur comprend les défis et les sensibilités particuliers au sein du système de négociations interinstitutionnelles de l'UE. Toutefois, des efforts doivent être faits pour surmonter ces difficultés afin de permettre aux citoyens d'exercer efficacement leurs droits démocratiques.

53. La question clé est précisément de savoir **quand** les documents à quatre colonnes doivent être divulgués de manière proactive.

54. On peut soutenir que l'intérêt pour le bon fonctionnement des négociations en trilogue l'emporte temporairement sur l'intérêt **pour la transparence tant que les négociations du trilogue sont en cours** . Dans les négociations en trilogue complexes — les dossiers examinés par le Médiateur étaient complexes — une concession peut être faite par un colégislateur sur une partie du projet dans l'espoir que des concessions puissent être faites par l'autre colégislateur à un stade ultérieur. Ces concessions précoces peuvent toutefois être retirées ou modifiées en fonction de l'issue des négociations ultérieures. Si, à un moment où des résultats

tangibles n'ont pas encore été obtenus en retour, les concessions qui ont été faites sont immédiatement rendues publiques, il y a un risque que de telles concessions deviennent, au moins aux yeux des observateurs, «créées dans la pierre». Le public, qui n'est peut-être pas au courant des délicates stratégies de négociation des colégislateurs concernant ces concessions, pourrait être sérieusement induit en erreur. Face à un tel risque, les participants pourraient s'abstenir de faire de sérieuses concessions. Ainsi, une divulgation précoce pourrait nuire au processus de négociation.

55. Une fois les négociations terminées, le contrôle public ne peut pas avoir d'impact direct **sur les négociations** , même s'il peut affecter le sort de la législation elle-même. L'examen public est principalement axé sur le texte final approuvé, qui est déjà accessible au public avant son adoption. C'est un principe de démocratie participative que la législation fait l'objet d'un tel contrôle **avant d'être adoptée** .

56. Toutefois, le public devrait également être en mesure de comprendre les principales étapes de négociation menant au compromis du trilogue, **en ayant accès dans la mesure du possible aux documents en quatre colonnes dès que possible après la conclusion des négociations** . Bien que ces documents évoluent et soient souvent échangés de manière informelle au cours d'un trilogue, les documents en quatre colonnes présentant un intérêt public principal sont ceux rédigés avant chaque réunion du trilogue. Ces documents fournissent également des informations utiles aux citoyens **qui souhaitent demander des comptes aux représentants élus** . Ils peuvent également être utiles aux chercheurs et **aux historiens qui souhaitent mieux comprendre les intentions des législateurs.**

Le Médiateur propose que les institutions mettent à disposition de manière proactive des documents en quatre colonnes, y compris le texte définitif convenu, dès que possible après la conclusion des négociations.

Notes de trilogue

57. Les trois institutions ne produisent actuellement pas de procès- **verbal de trilogue commun** ; les représentants se limitent à produire leurs propres notes aux fins de rendre compte à leur institution respective. Ces documents couvrent souvent la **stratégie de négociation de l'** institution et **évaluent de manière critique les positions des autres institutions.** La divulgation proactive de ces informations pourrait, en fonction du contenu spécifique de ces notes, nuire aux négociations et donner lieu à des rapports sans papiers. Le Médiateur reconnaît donc que ces rapports internes peuvent difficilement être mis à disposition de **manière proactive** . Les citoyens intéressés peuvent toutefois demander l'accès à ces documents conformément à la **loi de l'UE sur l'accès public aux documents** [18] . Les institutions peuvent ensuite apprécier, **au cas par cas, s'** il existe des motifs de refuser la divulgation.

58. Certains rapports internes **sont toutefois rendus publics** , par exemple par le biais des procès-verbaux des réunions de la commission du Parlement ou des vidéos, ainsi que des

comptes rendus analytiques du Coreper. Ces informations devraient être incluses dans toute base de données pertinente afin de garantir qu'elles soient facilement accessibles à tous les citoyens intéressés.

Le Médiateur propose que les institutions incluent, dans les bases de données législatives et les calendriers couvrant les trilogues, des liens vers les procès-verbaux ou les vidéos des réunions publiques des institutions au cours desquelles un trilogue a été discuté.

Liste des participants

59. Afin de demander des comptes à leurs représentants, les citoyens doivent savoir qui sont les représentants concernés par la législation. Des représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission participent aux trilogues. Ces représentants sont, du côté du Parlement, un certain nombre de **députés** [19] de tous les groupes politiques et du **président** de la commission concernée; du côté du Conseil, le **ministre** national responsable ou les **hauts fonctionnaires nationaux** , tels que le représentant permanent, de l'État membre exerçant actuellement la présidence tournante du Conseil [20] ; et du côté de la Commission, le **commissaire** responsable [21] ou d' autres **fonctionnaires de haut niveau de la Commission** . Les représentants politiques sont souvent soutenus par des membres du personnel. Dans certains cas, plusieurs dizaines de personnes peuvent assister à un trilogue.

60. L'obligation de rendre compte exige que les noms des participants ayant la **responsabilité politique** des décisions prises soient portés à la connaissance du public. Ce sont surtout les parlementaires, les ministres et les commissaires, c'est-à-dire les **politiciens présents** . Dans certains trilogues, cependant, les institutions ne sont pas représentées par des politiciens, mais par des hauts fonctionnaires. Alors que les députés européens sont toujours présents pour représenter le Parlement lors d'un trilogue, l'État membre assurant la présidence du Conseil n'envoie pas toujours le ministre responsable et la Commission n'envoie pas toujours le commissaire responsable. Si le pouvoir de prendre des **décisions** est délégué par les politiciens aux hauts fonctionnaires, l'identité de ces derniers devrait également être divulguée de manière proactive.

61. Le Médiateur note que les trilogues sont souvent précédés ou suivis de « **réunions techniques** ». Il s'agit de réunions auxquelles participent des fonctionnaires des trois institutions concernées qui disposent d'une expertise sur les dossiers en cause. Ces réunions techniques font l'objet d'une planification organisationnelle ou examinent des points techniques de la proposition législative. Le Médiateur a noté l'importance de telles réunions pour faire en sorte que des points techniques parfois complexes soient clarifiés. Les résultats de cette réunion technique doivent toutefois être approuvés par les décideurs politiques lors du trilogue suivant. Étant donné que la responsabilité politique de telles «réunions techniques» incombe aux représentants politiques de l'institution, il se peut qu'il ne soit pas nécessaire de divulguer de manière proactive les noms de ces fonctionnaires.

Le Médiateur propose que les institutions mettent à disposition de manière proactive une liste des représentants politiquement responsables des décisions prises lors d'un trilogue, tels que les députés européens concernés, le ministre responsable de la présidence du Conseil et le commissaire chargé du dossier. Si le pouvoir de prendre des décisions est délégué aux fonctionnaires, leur identité devrait également être divulguée de manière proactive.

Autres documents du trilogue

62. Les institutions devraient mettre autant de documents de trilogue que possible directement à la disposition des citoyens dès que possible. La Médiatrice considère que ses propositions constituent un **point de départ** rationnel et approprié pour la fourniture proactive aux citoyens d'informations essentielles à l'exercice effectif de leurs droits démocratiques en vertu des traités.

63. Toutefois, les citoyens et les chercheurs devraient également être en mesure d'obtenir **des informations supplémentaires sur les trilogues** qui les intéressent particulièrement. Ils peuvent adresser des **demandes individuelles** aux institutions en vertu du droit de l'accès du public [22] et le Médiateur encourage les institutions à accorder le **plus large accès possible** à ces documents, qui sont, pour l'essentiel, des «documents législatifs» [23] . Ces documents peuvent inclure les documents déposés au cours des négociations en trilogue et les documents déposés lors des réunions techniques précédant ou suivant les négociations du trilogue.

Le Médiateur propose que, afin de faciliter les demandes d'accès du public aux documents, les institutions mettent à disposition, dans la mesure du possible, des listes de documents déposés lors des négociations en trilogue.

64. Cela permettrait d'accroître la transparence du trilogue en permettant aux citoyens d'identifier le type de documents qui ont servi de base aux décisions de leurs représentants. Si et lorsque les institutions accordent l'accès à ces documents supplémentaires sur demande, elles devraient également mettre des copies de ces documents à disposition en ligne de manière proactive.

C. Base de données conjointe

65. L'accord interinstitutionnel récemment adopté [24] prévoit que le Parlement, le Conseil et la Commission travaillent ensemble à la mise en place d'une **base de données commune spécifique sur l'état d'avancement des dossiers législatifs** . Le Médiateur salue et encourage cette initiative. Comme l'a montré son enquête, il est non seulement important que les informations sur le processus législatif, y compris les trilogues, soient mises à disposition, mais aussi que ces informations soient **facilement et facilement accessibles aux citoyens, de préférence sur une seule plateforme et dotées de capacités de «données ouvertes»** . La valeur de l'information pour les citoyens est multipliée par le fait que de plus en plus de documents sont liés à une plate-forme unique — un «guichet unique» — ce qui élimine la nécessité de rechercher sur différents sites Web et bases de données.

66. Dans le cadre des trilogues, une telle plateforme pourrait inclure des dates de trilogue, des positions initiales des trois institutions, des ordres du jour généraux des trilogues, des documents de «quatre colonnes», des textes de compromis définitifs, des notes de trilogue qui ont été rendues publiques, des listes des décideurs politiques concernés et, dans la mesure du possible, une liste d'autres documents déposés au cours des négociations.

Le Médiateur encourage les institutions à travailler ensemble pour rendre accessibles au public autant d'informations et de documentation que possible au moyen d'une base de données commune facile à utiliser et facile à comprendre.

D. Observations finales

67. Les trilogues sont devenus un élément clé du processus législatif de l'UE. Les informations sur les trilogues sont des informations sur la manière dont les lois régissant la vie de plus de 500 millions de citoyens sont finalement adoptées. Si les citoyens doivent participer efficacement à la vie démocratique de l'Union européenne, en demandant des comptes à leurs représentants et en exprimant leur opinion, ils ont besoin d'accéder à ces informations. Si les citoyens perçoivent le processus par lequel le droit de l'Union est adopté comme étant accessible et transparent, leur confiance dans l'UE et ses institutions augmentera. Cela est au cœur de la légitimité législative de l'UE.

68. Le Médiateur est conscient des appels à jugement très attentifs qui doivent être lancés afin de trouver le juste équilibre entre la transparence et d'autres **intérêts publics légitimes et importants.** Elle est également consciente des défis et des sensibilités particuliers liés à la conclusion de compromis sur les propositions législatives. Elle n'a toutefois aucun doute sur le fait qu'une plus grande transparence du trilogue conduira à un processus législatif plus ouvert à toutes les couches de la société, bien informé et, en fin de compte, plus légitime aux yeux des citoyens européens. Cette enquête s'est achevée à une période d'incertitude marquée pour l'UE. Bien que personne ne puisse prédire le résultat de cette incertitude, toute mesure visant à accroître la transparence et, partant, à renforcer la légitimité des institutions de l'UE ne peut servir qu'à soutenir les valeurs démocratiques proclamées dans les traités sur lesquels l'UE est fondée et qui est guidée par elle.

69. Le Médiateur espère que les propositions de transparence seront examinées avec le plus grand soin par les trois institutions et considérées comme une contribution rationnelle et équilibrée à une question importante de l'UE. Elle est consciente des préoccupations réelles qu'une plus grande transparence pourrait entraîner paradoxalement moins, car certaines des personnes impliquées dans les trilogues pourraient être tentées de revenir à des méthodes de négociation plus informelles et non enregistrées. Elle croit cependant que ce qu'elle a observé comme le désir des trois institutions de faire encore plus d'efforts pour accroître la confiance des citoyens — en particulier en ce moment — veillera à ce que cela ne se produise pas.

Les propositions

Sur la base de l'enquête, le Médiateur soumet les propositions suivantes au Parlement, au Conseil et à la Commission:

- **Le Médiateur propose que les institutions mettent à la disposition du public un «calendrier trilogue» identifiant les trilogues à venir. Ils devraient également faire référence aux trilogues dans les bases de données sur les dossiers législatifs.**
- **Le Médiateur propose que les deux colégislateurs mettent à disposition de manière proactive, avant le début des négociations en trilogue, leurs positions sur la proposition de la Commission, quel que soit le niveau auquel la position a été adoptée en interne et indépendamment de la proposition législative.**
- **Le Médiateur propose que les institutions mettent à disposition des agendas généraux de synthèse avant ou peu de temps après les réunions du trilogue.**
- **Le Médiateur propose que les institutions mettent à disposition de manière proactive des documents en quatre colonnes, y compris le texte définitif convenu, dès que possible après la conclusion des négociations.**
- **Le Médiateur propose que les institutions incluent, dans les bases de données législatives et les calendriers relatifs aux trilogues, des liens vers les procès-verbaux ou les vidéos des réunions publiques des institutions au cours desquelles un trilogue a été discuté.**
- **Le Médiateur propose que les institutions mettent à disposition de manière proactive une liste des représentants politiquement responsables des décisions prises lors d'un trilogue, tels que les députés européens concernés, le ministre responsable de la présidence du Conseil et le commissaire chargé du dossier. Si le pouvoir de prendre des décisions est délégué aux fonctionnaires, leur identité devrait également être divulguée de manière proactive.**
- **Le Médiateur propose que, afin de faciliter les demandes d'accès du public aux documents, les institutions mettent à disposition, dans la mesure du possible, des listes de documents déposés lors des négociations en trilogue.**
- **Le Médiateur encourage les institutions à travailler ensemble pour rendre accessibles au public autant d'informations et de documentation que possible au moyen d'une base de données commune facile à utiliser et facile à comprendre.**

La présente décision et les propositions du Médiateur seront communiquées au Parlement, au Conseil et à la Commission. La Médiatrice demande aux institutions de l'informer de toute mesure qu'elles ont prise à l'égard de ses propositions au plus tard le 15 décembre 2016.

Strasbourg, le 12/07/2016

Emily O'Reilly

Médiateur européen

[1] Directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 concernant

les contrats de crédit aux consommateurs relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) no 1093/2010, JO 2014, L 60, p. 34.

[2] Règlement (UE) no 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE (JO 2014, L 158, p. 1).

[3] Les lettres d'ouverture du Médiateur aux institutions, les réponses des institutions, les rapports d'inspection du Médiateur et les communications du public en réponse à la consultation publique du Médiateur sont disponibles à l'adresse suivante: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Lien]

[4] Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer», JO 2016, L 123, p. 1 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [Lien]).

[5] Arrêt *Suède et Turco/Conseil* , affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 46.

[6] À savoir le *Tweede Kamer néerlandais, la Chambre des communes* britannique et la *Chambre des Lords,* l'Assemblée nationale française *et le* Senat roumain (*soumissions* disponibles à l'adresse suivante: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/46048/html.bookmark [Lien]).

[7] Informations disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome [Lien]

[8] Informations disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/smart-regulation/stakeholder-consultation/index_en.htm [Lien]

[9] Informations disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm [Lien]

[10] La consultation publique du Médiateur a montré que ce point de vue est effectivement exprimé par de nombreux acteurs différents, qu'il s'agisse d'ONG, d'associations d'entreprises ou de citoyens.

[11] Pour de plus amples informations, voir la lettre du Médiateur sur le registre de transparence adressée au président de la Commission européenne le 26 mai 2016, disponible à l'adresse suivante: http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/67708/html.bookmark [Lien]

[12] Informations disponibles à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en [Lien]

[13] Il s'agit notamment d'EUR-Lex (
http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html [Lien]), de l'Observatoire législatif du Parlement (*) [Lien]et de la base de données de codécision du Conseil ([Lien]*).

[14] Point 9 de la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 13 juin 2007 relative aux modalités pratiques de la procédure de codécision (article 251 du traité CE), JO C 145, p. 5. (disponible à l'adresse suivante:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20150909+ANN-19+DOC+XML+
[Lien]).

[15] Les commissions spécialisées sur certains aspects de l'activité du Parlement (par exemple, l'environnement, l'agriculture, le commerce) ont pour mission de préparer les travaux de la plénière du Parlement. Ils sont composés de députés et débattent publiquement:
http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html [Lien]

[16] Le Comité a chargé de préparer les travaux du Conseil. Il est composé des représentants permanents (ambassadeurs) ou des représentants permanents adjoints des 28 États membres:
http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Lien]

[17] Par exemple, les trois bases de données mentionnées à la note de bas de page 13 contiennent des lacunes de près d'un an concernant le règlement sur les essais cliniques et la directive sur le crédit hypothécaire. Des négociations en trilogue étaient en cours au cours de cette période.

[18] 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.

[19] Liste complète disponible à l'adresse suivante:
http://www.europarl.europa.eu/meps/en/full-list.html [Lien]

[20] Plus d'information à l'adresse suivante:
http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/ [Lien]

[21] Liste et rôles disponibles à l'adresse suivante:
https://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en [Lien]

[22] Voir la note de bas de page 18.

[23] Le règlement (CE) no 1049/2001 fait référence aux « *documents législatifs» comme étant des «documents établis ou reçus dans le cadre de procédures d'adoption d'actes juridiquement contraignants dans ou pour les États membres* ».

[24] Voir la note de bas de page 4.