



## Rapport spécial de la Médiatrice européenne dans l'enquête stratégique OI/2/2017/TE relative à la transparence du processus législatif du Conseil

Rapport spécial

**Affaire** OI/2/2017/TE - **Ouvert le** 10/03/2017 - **Recommandation le** 09/02/2018 - **Rapport spécial le** 16/05/2018 - **Décision le** 15/05/2018 - **Institutions concernées** Conseil de l'Union européenne ( Classé après un rapport spécial ) | Conseil de l'Union européenne ( Mauvaise administration constatée ) |

À l'issue de son enquête sur la transparence des débats législatifs au sein des instances préparatoires du Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil»), la Médiatrice, Emily O'Reilly, transmet son rapport spécial au Parlement européen pour solliciter son soutien sur la question.

Pour que les citoyens européens puissent exercer de manière appropriée leur droit démocratique de participation au processus décisionnel de l'Union et demander aux personnes intervenant dans ce processus de rendre des comptes à cet égard, les délibérations législatives doivent être suffisamment transparentes.

Par ailleurs, pour que les citoyens soient en capacité de demander des comptes à leur gouvernement au sujet des décisions qu'ils arrêtent en matière de législation de l'Union européenne, ils doivent savoir comment leur gouvernement s'est positionné dans le cadre du processus législatif. Rendre ces informations publiques obligerait également les gouvernements des États membres à assumer une responsabilité accrue à l'égard de cette législation et les dissuaderait de «rendre Bruxelles responsable» d'actes législatifs de l'Union qu'ils ont eux-mêmes en partie élaborés et adoptés.

La Médiatrice a ouvert cette enquête stratégique en mars 2017. Elle a posé des questions spécifiques au Conseil, ouvert une consultation publique et soumis à examen les dossiers législatifs du Conseil.

La Médiatrice a estimé que les pratiques actuelles du Conseil sont qualifiables de mauvaise administration. Elle a notamment critiqué le fait que le Conseil ne consigne pas systématiquement l'identité des États membres prenant position au sein des instances préparatoires ainsi que la pratique largement répandue consistant à limiter l'accès aux documents législatifs pendant qu'un processus décisionnel est en cours (ce que l'on appelle la mention «LIMITE»).

Le 9 février 2018, la Médiatrice a formulé trois recommandations spécifiques et plusieurs



suggestions à l'attention du Conseil sur la manière d'améliorer la transparence de son processus législatif.

Le Conseil n'a pas répondu à ses recommandations et suggestions dans le délai de trois mois légalement prescrit.

Compte tenu de l'importance de la problématique de la transparence législative, la Médiatrice estime qu'il convient d'attirer l'attention du Parlement européen sur celle-ci et d'ainsi solliciter son soutien pour convaincre le Conseil de donner suite à ses recommandations et suggestions.

*Réalisé conformément à l'article 3, paragraphe 7, du statut du Médiateur européen [1]*

*À l'issue de son enquête sur la transparence des débats législatifs au sein des instances préparatoires du Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil»), la Médiatrice, Emily O'Reilly, transmet son rapport spécial au Parlement européen pour solliciter son soutien sur la question.*

*Pour que les citoyens européens puissent exercer de manière appropriée leur droit démocratique de participation au processus décisionnel de l'Union et demander aux personnes intervenant dans ce processus de rendre des comptes à cet égard, les délibérations législatives doivent être suffisamment transparentes.*

*Par ailleurs, pour que les citoyens soient en capacité de demander des comptes à leur gouvernement au sujet des décisions qu'ils arrêtent en matière de législation de l'Union européenne, ils doivent savoir comment leur gouvernement s'est positionné dans le cadre du processus législatif. Rendre ces informations publiques obligerait également les gouvernements des États membres à assumer une responsabilité accrue à l'égard de cette législation et les dissuaderait de «rendre Bruxelles responsable» d'actes législatifs de l'Union qu'ils ont eux-mêmes en partie élaborés et adoptés.*

*La Médiatrice a ouvert cette enquête stratégique en mars 2017. Elle a posé des questions spécifiques au Conseil, ouvert une consultation publique et soumis à examen les dossiers législatifs du Conseil.*

*La Médiatrice a estimé que les pratiques actuelles du Conseil sont qualifiables de mauvaise administration. Elle a notamment critiqué le fait que le Conseil ne consigne pas systématiquement l'identité des États membres prenant position au sein des instances préparatoires ainsi que la pratique largement répandue consistant à limiter l'accès aux documents législatifs pendant qu'un processus décisionnel est en cours (ce que l'on appelle la mention «LIMITE»).*

*Le 9 février 2018, la Médiatrice a formulé trois recommandations spécifiques et plusieurs suggestions à l'attention du Conseil sur la manière d'améliorer la transparence de son processus législatif.*



*Le Conseil n'a pas répondu à ses recommandations et suggestions dans le délai de trois mois légalement prescrit.*

*Compte tenu de l'importance de la problématique de la transparence législative, la Médiatrice estime qu'il convient d'attirer l'attention du Parlement européen sur celle-ci et d'ainsi solliciter son soutien pour convaincre le Conseil de donner suite à ses recommandations et suggestions.*

## **Contexte de l'enquête stratégique**

1. Le Conseil de l'Union européenne se compose des ministres des gouvernements des États membres de l'Union. Il adopte la législation de l'Union européenne conjointement avec le Parlement européen [2]. Avant que les ministres des États membres ne dégagent une position officielle sur des projets d'instruments législatifs lors des réunions du Conseil, des discussions préparatoires se tiennent au sein du Comité des représentants permanents (Coreper) du Conseil [3] et des plus de 150 instances préparatoires du Conseil composées de fonctionnaires nationaux, en ce compris les «groupes» [4]. Dans de nombreux cas, ces instances préparatoires ont une influence déterminante sur le texte législatif final. Les discussions menées au sein de toutes ces instances préparatoires jouent par conséquent un rôle crucial dans le processus législatif de l'Union.

### **Conseil des ministres nationaux**

■

### **Coreper des ambassadeurs nationaux**

■

### **Groupes de fonctionnaires nationaux**

2. La capacité des citoyens à suivre l'avancement d'actes législatifs n'est pas un droit souhaitable, mais une obligation légale. En vertu des traités de l'Union, tout citoyen a « *le droit de participer à la vie démocratique de l'Union* » et les décisions de l'Union doivent être prises « *dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens* » [5]. Les traités prévoient précisément que le Conseil siège en public « *lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif* » [6]. Ce type de transparence est destiné à s'appliquer tout au long du processus législatif, en temps opportun, et pas uniquement de manière rétroactive après l'achèvement du processus. Ce principe vise fondamentalement à garantir que les citoyens puissent être tenus informés de l'état d'avancement de tout processus législatif, des différentes options en cours de discussion ainsi que des positions soutenues ou combattues par les gouvernements nationaux.

3. Les documents pertinents pour cette enquête sont ceux présentés au sein des instances préparatoires du Conseil dédiées aux projets législatifs. Tous ces documents constituent des « *documents législatifs* » au sens du règlement de l'Union relatif à l'accès du public aux



documents [7] . Il incombe au « législateur de l'Union » de prendre l'initiative de mettre ces documents à disposition de manière à garantir un accès du public aussi large que possible [8] . L'accès aux documents publics peut uniquement être limité dans les circonstances envisagées dans les « exceptions » prévues par le règlement de l'Union relatif à l'accès du public aux documents [9] . Même si de telles exceptions venaient à s'appliquer, elles peuvent être levées si un intérêt public supérieur justifie la divulgation du document visé, sauf dans certains cas exceptionnels. Compte tenu de l'intérêt public manifeste pour la divulgation de tels documents afin que les citoyens puissent réellement exercer leur droit d'examen du processus législatif [10] , rares seront les cas où l'une de ces exceptions justifiera la non-divulgation de documents législatifs.

**4.** Le Conseil et le Parlement européen sont « colégislateurs » en vertu des traités de l'Union [11] . Le Parlement européen, directement élu, fait déjà preuve d'un degré élevé de transparence, et ainsi de responsabilité, lorsqu'il délibère sur la législation et adopte des actes législatifs. Les principales étapes du processus législatif au sein du Parlement européen, et les dispositions correspondantes en matière de transparence, sont les suivantes:

Projet de rapport de la commission

Publié

Débat(s) en commission

Public(s)

Amendements de la commission

Publiés

Amendements de compromis

Publiés

Votes de la commission par appel nominal

Publiés

Rapport de la commission

Publié

Amendements déposés en plénière

Publiés



Débat en séance plénière

Public

Votes par appel nominal en séance plénière

Publiés

Rapport de la séance plénière

Publié

**5.** À l'heure actuelle, la majorité des documents législatifs du Conseil ne sont pas directement et proactivement rendus accessibles au public pendant le déroulement du processus législatif. Les demandes individuelles d'accès du public aux documents législatifs du Conseil sont généralement traitées conformément au règlement de l'Union relatif à l'accès aux documents. Toutefois, en raison des failles du système d'enregistrement de ces documents par le Conseil, le public est rarement en position de savoir, en temps réel, quels documents existent. La Médiatrice est consciente des progrès considérables réalisés par le Conseil afin d'améliorer ses procédures internes de gestion des documents. La Médiatrice souligne la satisfaction que lui inspirent ces efforts. Cependant, l'aspect le plus fondamental de cette question est le niveau d'engagement du Conseil en faveur de la transparence et dès lors du respect par le législateur de l'Union de son devoir de rendre compte de son action.

**6.** Compte tenu des préoccupations inspirées par la perception d'un respect insuffisant de l'obligation imposée au Conseil de rendre compte de ses activités législatives, et par conséquent du manque de possibilités pour les citoyens d'y participer, la Médiatrice a décidé d'ouvrir une enquête d'initiative à ce sujet au moyen d'une «enquête stratégique».

## Enquête stratégique

**7.** L'enquête était axée en priorité sur la transparence des discussions législatives au sein des instances préparatoires du Conseil. Elle concernait notamment la façon dont le Secrétariat général du Conseil (ci-après le «Secrétariat») apporte son soutien administratif au processus législatif en consignait par écrit les débats qui ont lieu entre les États membres au sein des instances préparatoires et en assumant l'enregistrement, la gestion et la publication des documents s'y rapportant.

**8.** Le 10 mars 2017, la Médiatrice a soumis au Conseil 14 questions [12] auxquelles ce dernier a répondu le 26 juillet 2017 [13].

**9.** La Médiatrice a ensuite ouvert une consultation publique, invitant les membres du public, de la société civile, des milieux académiques et des parlements nationaux à faire part de leurs opinions sur les questions soulevées. Toutes les personnes ayant contribué à la consultation ont exprimé leurs inquiétudes, à des degrés divers, au sujet de la responsabilité



et de la transparence des discussions législatives au sein des diverses instances préparatoires du Conseil [14] .

**10.** Le 23 janvier 2018, l'équipe de la Médiatrice chargée de l'enquête a examiné [15] les dossiers du Conseil relatifs à trois propositions législatives finalisées en 2016: le règlement sur la protection des données [16] , la décision relative à la lutte contre le travail non déclaré [17] et la directive relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public [18] . Cet examen visait à permettre à la Médiatrice d'appréhender la façon dont le Secrétariat établit, diffuse, enregistre et publie les documents présentés lors des réunions des instances préparatoires du Conseil.

**11.** À l'issue d'une analyse fouillée des commentaires reçus dans le cadre de la consultation publique, des résultats de l'examen et des opinions avancées par le Conseil, la Médiatrice a conclu que les pratiques actuelles du Conseil sont qualifiables de mauvaise administration.

**12.** Le 9 février 2018, la Médiatrice a formulé trois recommandations spécifiques à l'attention du Conseil sur la manière dont il pourrait améliorer la transparence de son processus législatif. Elle a également invité le Conseil à répondre à une série de suggestions d'amélioration [19] .

**13.** Conformément aux traités de l'Union européenne [20] et au statut du Médiateur européen [21] , la Médiatrice a accordé au Conseil un délai de trois mois pour lui communiquer un avis circonstancié sur ses recommandations et suggestions.

**14.** À son grand regret, la Médiatrice constate que le Conseil n'a pas répondu à ses recommandations et suggestions dans le délai juridiquement imparti, qui a expiré le 9 mai 2018. Compte tenu de l'importance de la question de la transparence législative, la Médiatrice a décidé de ne pas accorder de prolongation de ce délai au Conseil.

## Évaluation et conclusions de la Médiatrice

**15.** L'évaluation de la Médiatrice était motivée en premier lieu par l'importance de la transparence pour la légitimité démocratique de l'Union européenne et de sa législation. Dans la mesure où les instances préparatoires du Conseil ne siègent pas en public, les citoyens ne peuvent exercer leur droit démocratique de suivre les débats législatifs qu'en consultant les comptes rendus de ces débats. Pour que cela soit possible, il faut a) que les discussions législatives au sein des instances préparatoires soient documentées, b) que, le cas échéant, les prises de position des États membres au sein des instances préparatoires soient enregistrées , et c) que l'accès du public aux documents législatifs en temps opportun soit facilité.

### A. Documentation des travaux au sein des instances préparatoires du Conseil



**16.** En novembre 2016, le Conseil a adopté un nouveau système informatique pour l'enregistrement et la diffusion des documents présentés lors des réunions du Conseil, en ce compris les réunions de ses instances préparatoires. Ce système garantit que tous les documents présentés au sein des instances préparatoires du Conseil sont désormais enregistrés de manière systématique. Il concerne notamment les observations des représentants des gouvernements des États membres que le Secrétariat reçoit par courrier électronique ainsi que les documents rédigés pendant les réunions des instances préparatoires [22]. La Médiatrice reconnaît que ce système pourrait apporter une contribution substantielle à l'amélioration de la transparence des discussions législatives.

**17.** Cependant, au cours de cette enquête, la Médiatrice a relevé des incohérences en ce qui concerne la documentation produite par le Secrétariat pour les différentes instances préparatoires. Les travaux de ces différentes instances sont enregistrés à des degrés divers, les pratiques divergent en ce qui concerne l'enregistrement des activités et la documentation présente certaines lacunes (voir annexe 1 pour une présentation détaillée des conclusions de la Médiatrice).

**18.** La Médiatrice estime qu'une approche exhaustive et cohérente de la documentation au sein des instances préparatoires du Conseil faciliterait grandement le suivi de l'état d'avancement des propositions législatives. Les pratiques divergentes, non justifiées par un besoin objectif, risquent de créer une confusion inutile pour les personnes désireuses de suivre et de comprendre la procédure législative dans le détail. **Dès lors, la Médiatrice suggère que le Conseil adopte des lignes directrices relatives aux types de documents établis dans le cadre des procédures législatives au sein des instances préparatoires, ainsi qu'aux informations à inclure dans ces documents.**

## B. Recensement et divulgation des positions des États membres

**19.** Il existe différentes pratiques concernant la façon dont les positions des États membres sont consignées par écrit dans des documents et diffusées au sein des instances préparatoires du Conseil. Il est ressorti de l'examen que l'identité des États membres qui prennent position au sein des instances préparatoires n'a été inscrite que dans certains cas. Dans d'autres cas, le soutien exprimé par certains États membres pour une position particulière n'a pas été mentionné; en lieu et place, les documents font état de « *délégations* » non identifiées.

**20.** La Médiatrice souligne que les représentants des États membres participant aux travaux législatifs font partie du corps législatif de l'Union et devraient en tant que tels être tenus de rendre compte de leur action. Pour être en mesure de demander de leurs gouvernements qu'ils rendent compte des décisions qu'ils ont prises dans le processus législatif de l'Union, les membres du public doivent pouvoir s'informer sur les positions défendues par un gouvernement déterminé dans le processus de modification et d'adoption des propositions législatives de l'Union. Sans cet « *élément d'information fondamental, indispensable* » [23], les citoyens ne seront jamais en mesure d'examiner de manière appropriée la façon dont tous



leurs représentants nationaux ont agi. Il est également important que les parlements nationaux, dans le cadre de leur mission de contrôle des actes de leur gouvernement, soient en mesure de connaître les positions adoptées par leur gouvernement.

**21.** Le renforcement de la transparence en ce qui concerne les positions adoptées par les gouvernements nationaux au sujet de la législation de l'Union est également important pour la légitimité de cette législation. Pour rendre ces informations publiques, les gouvernements des États membres seraient contraints d'assumer une responsabilité accrue à l'égard de cette législation et seraient dissuadés de « rendre Bruxelles responsable » de décisions dont ils ont, en tout état de cause, été les instigateurs. De nombreuses contributions fournies dans le cadre de la consultation publique insistaient fortement sur l'importance de pouvoir trouver les positions adoptées par chacun des États membres au cours des négociations législatives.

**22.** Dans sa réponse initiale de juillet 2017 à l'attention de la Médiatrice, le Conseil a confirmé que la question de l'enregistrement des positions des États membres avait été abordée lors d'une réunion du Coreper de mai 2014 à la suite d'une décision sur cet aspect arrêtée par la Cour de justice de l'Union européenne [24]. Le Coreper avait conclu que cette décision n'établissait aucune obligation de recenser et d'identifier les positions de chacun des États membres, mais que ces derniers seraient mentionnés si cela était jugé « approprié » [25].

**23.** La Médiatrice est consciente du fait que certains gouvernements des États membres peuvent être réticents à ce que leurs positions soient divulguées avant un vote formel sur une proposition législative ou avant son adoption finale. Le Secrétariat pourrait quant à lui se sentir limité par rapport aux documents législatifs qu'il peut ou non préalablement et directement rendre accessibles au public. En réalité, en vertu du règlement intérieur du Conseil, le Secrétariat ne peut publier à son initiative des documents qui « reflètent les positions individuelles des délégations » [26] tant que les débats sont en cours. En outre, même après l'adoption de l'acte législatif donné, un État membre peut demander que les documents reflétant sa position ne soient pas rendus directement accessibles au public [27].

**24.** La volonté de revoir sa position et de parvenir à un compromis constitue pourtant une caractéristique fondamentale du processus décisionnel démocratique. Informer les citoyens de ces changements, les leur expliquer et leur faire comprendre les compromis qui en découlent [28] est crucial pour le respect par ceux qui l'exercent de leur devoir de responsabilité. La Cour de justice a dès lors considéré, dans l'affaire susmentionnée, que le Conseil avait commis une erreur en interdisant l'accès du public à certaines parties d'une note de son Secrétariat contenant des amendements présentés par un certain nombre de gouvernements des États membres. La Cour a précisé que le règlement de l'Union relatif à l'accès aux documents « vise à garantir l'accès du public à l'intégralité du contenu des documents du Conseil, y compris en l'espèce à l'identité des auteurs des différentes propositions » [29].

**25.** La Médiatrice a salué la confirmation du Conseil selon laquelle, étant donné la décision de la Cour, les documents législatifs contenant les positions des États membres sont désormais divulgués sur demande, « sauf dans des cas exceptionnels et dûment justifiés ». **La Médiatrice a suggéré au Conseil de mettre à jour son règlement intérieur en y**





incorporant cette pratique [30]. Il va de soi que cet engagement n'a pas beaucoup de poids si les positions des États membres ne sont pas, en premier lieu, enregistrées de manière adéquate.

**26.** Eu égard à l'importance pour les citoyens de connaître les positions des États membres, la Médiatrice a considéré que l'absence d'enregistrement systématique par le Secrétariat de l'identité des États membres lorsqu'ils expriment leurs positions dans le cadre des discussions tenues au sein des instances préparatoires constitue un cas de mauvaise administration. La Médiatrice a par conséquent formulé la recommandation suivante à l'attention du Conseil:

**Le Conseil devrait enregistrer systématiquement l'identité des gouvernements des États membres lorsqu'ils expriment leurs positions au sein des instances préparatoires**

## C. Accès aux documents des instances préparatoires

**27.** La Médiatrice a cerné deux questions spécifiques relatives à l'accès aisé et en temps opportun aux documents des instances préparatoires: i) l'exhaustivité et l'accessibilité du registre public des documents du Conseil; et ii) la pratique du Conseil consistant à limiter l'accès aux documents législatifs lorsqu'un processus décisionnel est en cours (ce qu'on appelle la mention «LIMITE»).

### **Le registre public des documents du Conseil**

**28.** Il est essentiel de disposer d'un registre public exhaustif et accessible pour garantir la transparence législative. Afin de permettre au public d'exercer pleinement son droit d'accès aux documents, tous les documents législatifs établis et/ou diffusés au sein des instances préparatoires devraient être répertoriés dans un registre public, indépendamment de leur format et de leur degré d'accessibilité (complète, partielle ou nulle). Si les documents ne figurent pas dans un registre public, le public ne peut savoir quels documents existent. Par ailleurs, afin de permettre au public d'accéder de manière effective à ces documents, ceux-ci doivent être aisément localisables sur le site internet du Conseil. Seul un registre des documents exhaustif et accessible permettra au public d'avoir une vue d'ensemble appropriée des délibérations qui se déroulent au sein des instances préparatoires.

**29.** La Médiatrice a estimé que dans l'état actuel des choses, le registre public des documents du Conseil est incomplet et d'un accès peu propice [31]. Par exemple, la pratique consistant à publier des listes de « *documents de travail* » qui ne sont pas identifiés de manière distincte dans le registre est insatisfaisante, étant donné qu'elle va à l'encontre de la possibilité pour le public de s'informer aisément et en temps opportun de l'existence de certains documents. Dans l'ensemble, une connaissance approfondie du fonctionnement du Conseil est indispensable pour trouver un document spécifique. Ceci entrave l'accès du grand public aux informations relatives aux négociations au sein des instances préparatoires.



**30.** Sur la base de son analyse, **la Médiatrice a suggéré que le Conseil dresse la liste de tous les types de documents figurant dans son registre public, indépendamment de leur format et de leur degré d'accessibilité (complète, partielle ou nulle).**

**31.** Afin d'éviter toute surcharge d'information, cela devrait aller de pair avec l'amélioration de l'accessibilité des documents au moyen du registre. La Médiatrice estime que l'accès se trouverait grandement facilité si les documents étaient présentés par ordre chronologique sur une seule page web pour chaque proposition législative [32]. **Par conséquent, la Médiatrice a suggéré que le Conseil consacre une page web mise à jour à chaque proposition législative, en suivant l'exemple de l'«Observatoire législatif» sur le site internet du Parlement européen.** À cet égard, la Médiatrice a salué les progrès réalisés par le Conseil, le Parlement européen et la Commission dans l'élaboration de la «base de données commune» sur les dossiers législatifs.

## **La mention «LIMITE»**

**32.** Le Conseil limite l'accès aux documents lorsque des procédures législatives sont en cours en désignant les documents par la mention «LIMITE» [33]. Les destinataires des documents désignés comme tels sont tenus de veiller à ce qu'ils ne soient pas divulgués en dehors du Conseil. Ce dernier ne rend pas ce genre de documents directement accessibles au public sur son site web. Toutefois, la Médiatrice comprend que l'apposition de la mention «LIMITE» sur un document ne signifie pas nécessairement que l'accès à ce document sera refusé en cas de demande au titre du règlement de l'Union relatif à l'accès du public aux documents.

**33.** C'est au Secrétariat qu'incombe la responsabilité d'apposer la mention «LIMITE» sur les documents. En juillet 2017, le Conseil a expliqué à la Médiatrice que le Secrétariat appose la mention «LIMITE» sur les documents sur la base d'une «évaluation à première vue» de l'existence d'un risque pour un ou plusieurs intérêts protégés en vertu des exceptions prévues dans le règlement de l'Union relatif à l'accès du public aux documents [34].

**34.** Il ressort toutefois de l'examen de la Médiatrice que les documents munis d'un code interinstitutionnel et circulant entre le Secrétariat, les groupes et le Coreper concernant les trois dossiers législatifs portaient généralement et systématiquement la mention «LIMITE» [35]. Cela témoigne du fait qu'il existe au sein des différents départements du Secrétariat une pratique consistant à apposer automatiquement la mention «LIMITE» sur les documents législatifs préparatoires. Le règlement intérieur du Conseil semble encourager cette pratique consistant à «jouer la carte de la sécurité» et à ne rendre directement accessibles que les documents qui «*ne sont manifestement couverts*» [36] par aucune des exceptions prévues dans le règlement de l'Union relatif à l'accès du public aux documents. Cette pratique va à l'encontre de l'obligation légale selon laquelle le public doit bénéficier d'un accès aussi large que possible [37] aux documents législatifs [38].

**35.** En juillet 2017, le Conseil a précisé à la Médiatrice qu'en général, il ne lève le statut «LIMITE», lorsque des discussions législatives sont en cours, que sur demande spécifique. La



révision systématique du statut «LIMITE» des documents n'a lieu qu'après la promulgation finale de l'acte législatif [39]. Ainsi, dans des procédures législatives complexes, il est possible que les documents ne soient publiés à l'initiative du Conseil qu'après plusieurs années [40]. La Médiatrice souligne qu'en 2015, 84 % des demandes d'accès du public aux documents portant la mention «LIMITE» et relatifs à des procédures législatives en cours en 2015 ont été satisfaites [41]. Pour ce qui est du règlement sur la protection des données, 310 des 321 documents portant la mention «LIMITE» relatifs au dossier ont été rendus accessibles dans leur totalité, sur demande, alors que les négociations étaient toujours en cours. Ces chiffres indiquent que la grande majorité des documents législatifs n'était en fin de compte couverte par aucune des exceptions de divulgation prévues par le règlement de l'Union relatif à l'accès du public aux documents [42].

**36.** La Médiatrice souligne que les restrictions de l'accès aux documents législatifs devraient être tant exceptionnelles que limitées dans le temps au strict nécessaire. Le statut «LIMITE» devrait s'appliquer uniquement aux documents qui, au moment de l'évaluation, sont exemptés de l'obligation de divulgation au titre de l'une des exceptions prévues par le règlement de l'Union relatif à l'accès aux documents. Le Conseil devrait prendre l'initiative de rendre ses documents législatifs [43] disponibles sans retard sur son site web, à l'instar de son collègue, le Parlement européen.

**37.** À la lumière de ce qui précède, la Médiatrice a estimé que la pratique actuelle consistant à apposer la mention «LIMITE» sur la plupart des documents préparatoires dans les procédures législatives en cours constitue une restriction disproportionnée du droit des citoyens de bénéficier d'un accès aussi large que possible aux documents législatifs. Cette pratique constitue un cas de mauvaise administration. La Médiatrice a par conséquent formulé les recommandations ci-après à l'attention du Conseil.

**Le Conseil devrait définir et rendre publics les critères sur lesquels il se fonde pour marquer les documents de la mention «LIMITE», conformément à la législation de l'Union.**

**Le Conseil devrait revoir de manière systématique le statut «LIMITE» des documents à un stade précoce, avant l'adoption finale d'un instrument législatif, notamment avant le début des négociations informelles (ce que l'on appelle les «trilogues») entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission, au stade où le Conseil aura abouti à une première prise de position sur la proposition législative.**

## Conclusion

**38.** Compte tenu de ce qui précède, la Médiatrice estime que le Conseil devrait améliorer la transparence de son processus législatif. Étant donné l'importance de la question de la transparence législative pour la connaissance des responsabilités dans le processus décisionnel de l'Union, la Médiatrice souhaite obtenir le soutien du Parlement européen afin de convaincre le Conseil de donner suite à ses recommandations et suggestions.



## Recommandations de la Médiatrice

La Médiatrice a formulé les recommandations ci-après à l'attention du Conseil.

### **Le Conseil devrait:**

- **enregistrer systématiquement l'identité des gouvernements des États membres lorsqu'ils expriment leurs positions au sein des instances préparatoires;**
- **définir et rendre publics des critères clairs sur lesquels il fonde sa décision de désigner des documents comme « LIMITE », conformément à la législation de l'Union;**
- **réexaminer systématiquement le statut «LIMITE» des documents à un stade précoce, avant l'adoption finale d'un instrument législatif, notamment avant le début des négociations informelles en «trilogues», stade auquel le Conseil aura abouti à une première prise de position concernant la proposition législative.**

## Suggestions d'amélioration de la Médiatrice

### **Le Conseil devrait:**

- 1. procéder à un réexamen de la façon dont il satisfait à ses obligations légales de rendre les documents législatifs directement accessibles. Ce réexamen devrait être achevé dans un délai de 12 mois à compter de la date de cette recommandation et aboutir à l'adoption de nouvelles modalités appropriées dans un délai supplémentaire de 12 mois;**
- 2. adopter des lignes directrices concernant les types de documents qui devraient être établis par les instances préparatoires dans le cadre des procédures législatives, ainsi que concernant les informations à inclure dans ces documents;**
- 3. actualiser le règlement intérieur du Conseil afin qu'il reflète la pratique actuelle consistant à divulguer les documents législatifs contenant les positions des États membres, comme préconisé par la présidence néerlandaise du Conseil de 2016;**
- 4. répertorier tous les types de documents dans son registre public, indépendamment de leur format et de leur degré d'accessibilité (complète, partielle ou nulle);**
- 5. améliorer la convivialité de l'interface et la «facilité de consultation» du registre public des documents;**
- 6. élaborer une page web mise à jour et consacrée à chaque proposition législative, en suivant l'exemple de l'«Observatoire législatif» du Parlement européen.**

Le Parlement européen pourrait envisager l'adoption d'une résolution dans ce sens.



## Annexe 1 – Documentation des travaux des instances préparatoires du Conseil

À l'ouverture de son enquête, la Médiatrice a relevé un certain degré de cohérence dans la documentation établie dans le cadre des réunions du Coreper [44]. Les pratiques semblaient toutefois différer au sein d'autres instances préparatoires du Conseil, plus particulièrement au sein des groupes, concernant les documents à établir et les informations à y inclure.

Pour ce qui est de la **cohérence** de la documentation générée au sein des instances préparatoires, la Médiatrice constate que le Conseil use de différents types de documents pour enregistrer les avancements et les résultats des négociations au sein desdites instances. Ces documents peuvent être des « *ordres du jour* », des « *documents* » d'accompagnement, des « *rapports* », des « *résultats des travaux* », des « *comptes rendus sommaires* » de débats, des « *textes de compromis* », des « *notes* » à l'attention des délégations, etc.

Il ressort de l'examen des trois dossiers législatifs que les pratiques en ce qui concerne l'établissement des documents varient en fonction de l'instance préparatoire et du département responsable au sein du Secrétariat du Conseil. Par exemple, si le Secrétariat a rédigé des « résultats des travaux » détaillés pour certaines réunions de l'instance préparatoire [45] préparant la position du Conseil sur le projet de décision relative à la lutte contre le travail non déclaré, il n'existait pas de tels rapports pour les réunions des deux autres instances préparatoires qui ont débattu au sujet du règlement sur la protection des données [46] et de la directive relative à l'accessibilité des sites web et des applications mobiles des organismes du secteur public [47]. De même, le Secrétariat a régulièrement établi des « notes » comprenant des compilations des observations écrites des États membres sur le projet de règlement relatif à la protection des données, mais aucune « note » comparable n'existe pour les deux autres textes législatifs. Ces observations ont été confirmées par plusieurs contributions à la consultation publique de la Médiatrice, dont les auteurs exprimaient leurs inquiétudes, en particulier en ce qui concerne l'absence de procès-verbal pour certaines instances préparatoires.

La Médiatrice reconnaît qu'un certain degré de flexibilité dans la production de documents est nécessaire afin de tenir compte des spécificités des différents types d'instances préparatoires et de la variété des thématiques faisant l'objet de débats, en vue de rendre le processus de négociation aussi efficace que possible. Toutefois, seules la nature du dossier législatif et les particularités des discussions préparatoires s'y rapportant devraient justifier des différences de pratiques en matière de rédaction. Pourtant, dans sa réponse à la Médiatrice, le Conseil reconnaît que la divergence dans les pratiques des départements du Secrétariat du Conseil n'est pas uniquement à mettre en relation avec la nature du dossier spécifique; les différentes approches résultent également de pratiques administratives divergentes au sein des différents départements du Secrétariat du Conseil [48].



## Annexe 2 – Registre public des documents du Conseil

Le Conseil tient un registre de documents en ligne géré par son Secrétariat. Il contient environ 350 000 documents dans leur langue originale. Certains documents sont également disponibles dans d'autres sections du site web, tels que les sections consacrées aux réunions du Conseil, aux réunions des instances préparatoires ou encore aux « *Politiques* ».

En général, le Secrétariat consigne l'état d'avancement et les résultats des discussions au sein des instances préparatoires dans des documents dits « *uniformes* » (couramment appelés documents «ST»). Ceux-ci portent tous un numéro de référence individuel ainsi qu'un code interinstitutionnel reliant les documents à une proposition législative précise. Par défaut, les documents uniformes sont répertoriés dans le registre public (bien qu'il soit possible que les documents proprement dits ne soient pas immédiatement et directement accessibles au public).

Jusqu'à récemment, le Conseil produisait aussi un large éventail d'autres documents [49]. Certains types de ces documents ne sont plus utilisés. En revanche, depuis l'adoption d'un nouveau système informatique, tous les documents qui ne sont pas classés dans la catégorie des documents uniformes sont désormais considérés comme des documents de travail. Ces derniers peuvent, par exemple, contenir des questions ou des observations écrites des États membres à propos des projets de législation, ou des « *documents informels* » (« *non-papiers* ») [50] portant sur différents sujets liés à un projet législatif donné.

Les documents de travail ne sont pas automatiquement énumérés dans le registre public au moment où ils sont rédigés. En revanche, le Secrétariat du Conseil publie chaque trimestre et pour chaque groupe un document « *uniforme* » dans le registre public, contenant une liste des documents de travail qui ont été distribués par le Secrétariat au groupe spécifique au cours de la période pertinente. Les documents de travail n'ont donc pas d'enregistrement distinct dans le registre public des documents, et ils ne sont pas non plus munis d'un code interinstitutionnel permettant de les relier à un dossier législatif particulier.

La Médiatrice s'est également penchée sur la façon dont il est possible de localiser dans le registre public du Conseil les documents et les informations portant sur le projet de législation.

Pour ce qui est des propositions législatives, le registre peut contenir des centaines de documents répartis entre les différentes sections du site web. Afin d'obtenir une vue d'ensemble de toute la documentation publiée par le Conseil au sujet d'un texte législatif – de la proposition de la Commission à son adoption par le Conseil – il est nécessaire de procéder à quatre recherches différentes dans le registre pour les négociations des instances préparatoires [51] et à deux recherches dans les autres sections du site web pour les discussions menées au niveau du Conseil [52].

La recherche la plus exhaustive qu'il est actuellement possible d'effectuer dans le registre est celle fondée sur le code interinstitutionnel d'un instrument législatif. Il ressort de l'examen de



la Médiatrice qu'une telle recherche n'affiche pas nécessairement certains documents essentiels relatifs à un projet d'acte législatif, tels que les contributions du service juridique du Conseil.

En outre, l'affichage actuel de la documentation disponible complique la reconstitution chronologique de l'ensemble des étapes d'une négociation. Il a été relevé dans plusieurs contributions à la consultation publique de la Médiatrice qu'il était difficile de déterminer le rôle, le statut et l'emplacement de documents spécifiques dans l'ensemble du processus législatif. L'examen a également fait apparaître des difficultés dans l'identification de documents inclus dans le registre sur la base de leur titre. De manière générale, afin de trouver un document spécifique, il conviendrait au préalable de disposer de connaissances approfondies concernant le fonctionnement du Conseil.

[1] Décision du Parlement européen, du 9 mars 1994, concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur (94/262/ECSC, EC, Euratom), JO L 113 du 4.5.1994, p 15.

[2] Conformément à la procédure législative ordinaire, article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»).

[3] Le «Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'Union européenne» se compose de représentants permanents (Coreper II) ou de représentants permanents adjoints (Coreper I) des 28 États membres.

[4] La liste des instances préparatoires est consultable dans les pages suivantes: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>

[5] Article 1<sup>er</sup> et article 10, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

[6] Article 15, paragraphe 2, du TFUE.

[7] Article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission [JO L 145 du 31.5.2001, p. 43, ci-après le «règlement (CE) n° 1049/2001»]. Conformément à cet article, les documents législatifs sont «les documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants au sein des États membres ou pour ceux-ci».

[8] 6<sup>ème</sup> considérant du règlement (CE) n° 1049/2001. Pour le principe d'un accès du public aussi large que possible, voir affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, *Suède et Turco/Conseil* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, point 34; affaire C-280/11 P, *Conseil/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, point 27; et affaire T-540/15, *De Capitani/Parlement* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, point 80.



[9] Article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001.

[10] Selon la Cour de justice de l'Union européenne, les intérêts protégés par l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 doivent être mis en balance avec l'intérêt public, qui est, « à l'évidence, d'une pertinence toute particulière lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur », affaire C-280/11 P, *Conseil/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, point 33; et affaire T-540/15, *De Capitani/Parlement* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, point 79.

[11] Conformément à la procédure législative ordinaire, article 294 TFUE.

[12] La lettre d'ouverture de la Médiatrice est accessible au moyen du lien suivant:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/76929/html.bookmark>

[13] La réponse du Conseil est accessible au moyen du lien suivant:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/83029/html.bookmark>

[14] La Médiatrice a reçu 22 contributions dans le cadre de la consultation publique, accessibles au moyen du lien suivant:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/case.faces/en/49461/html.bookmark>

[15] Le rapport d'examen de la Médiatrice est accessible au moyen du lien suivant:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/89637/html.bookmark>

[16] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

[17] Décision (UE) 2016/344 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 établissant une plate-forme européenne afin de renforcer la coopération dans la lutte contre le travail non déclaré.

[18] Directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public.

[19] Les recommandations sont accessibles au moyen du lien suivant:  
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/89518/html.bookmark>

[20] Article 228 du TFUE.

[21] Article 3, paragraphe 6, de la décision du Parlement européen concernant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur.

[22] Celles-ci sont intégrées aux dossiers constitués au terme des réunions et enregistrées dans le système informatique.





[23] Voir conclusions de l'avocat général M. Pedro Cruz Villalón dans l'affaire C-280/11 P, *Conseil/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, point 61.

[24] Affaire C-280/11 P, *Conseil/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671.

[25] Secrétariat général du Conseil, Evaluation of the impact of the Court ruling in case C-280/11 P (*Conseil/Access Info Europe*) [ *Évaluation de l'incidence de l'arrêt rendu dans l'affaire C-280/11 P (Conseil/Access Info Europe)* ], 8863/16, 18 mai 2016, p. 3.

[26] Article 11, paragraphe 4, point b), de l'annexe II du règlement intérieur du Conseil.

[27] Article 11, paragraphe 6, point b), de l'annexe II du règlement intérieur du Conseil.

[28] T-233/09, *Access Info Europe/Conseil* [2011] ECLI:EU:T:2011:105, point 69.

[29] Affaire C-280/11 P, *Conseil/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, point 40.

[30] La présidence néerlandaise du Conseil de 2016 a avancé que « *le règlement intérieur du Conseil, et en particulier l'article 11 de l'annexe II concernant l'accès du public aux documents du Conseil, n'est pas pleinement conforme à la jurisprudence récente. Si, dans la pratique, le Conseil semble pleinement respecter la décision dans l'affaire Access Info, la présidence estime que les dispositions d'exécution visées à l'article 11 de l'annexe II du règlement intérieur devraient être adaptées pour se conformer à la jurisprudence récente des juridictions de l'Union* », voir Secrétariat général du Conseil, Groupe «Information» 19 mai 2016, 9536/16, 26 mai 2016, p. 3.

[31] Des informations détaillées relatives au registre public des documents du Conseil figurent à l'annexe 2.

[32] Dans la section «Politiques» de son site internet, le Conseil a inclus des pages web consacrées aux principaux paquets législatifs, mais ces pages ne contiennent que le résultat des délibérations au niveau du Conseil, et parfois à celui du Coreper. Pour disposer d'un résumé des discussions à l'échelon des instances préparatoires, il est nécessaire de rechercher le «rapport sur l'état d'avancement des travaux» le plus récent dans le registre public.

[33] Les dispositions applicables au traitement des documents portant la mention «LIMITE» sont le règlement intérieur du Conseil et les consignes internes relatives au «traitement des documents internes du Conseil», document n° 11336/11.

[34] Article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement (CE) n° 1049/2001.

[35] À l'exception principale des documents qui doivent être rendus directement accessibles conformément au règlement intérieur du Conseil, voir article 11, paragraphes 3 et 5, de l'annexe II dudit règlement.



[36] Voir article 11, paragraphe 4, de l'annexe II du règlement intérieur du Conseil.

[37] Le principe d'«accès du public aussi large que possible» a été établi dans la jurisprudence de l'Union: voir affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, *Suède et Turco/Conseil* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, point 34; et affaire C-280/11 P, *Conseil/Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, point 27.

[38] Il ressort du document intitulé « Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens » ( *Ouvrir des portes fermées: rendre l'UE plus transparente pour ses citoyens* ), présenté par la délégation néerlandaise à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union et produit par la *Tweede Kamer* (Seconde chambre) des Pays-Bas comme contribution à la consultation publique de la Médiatrice, que « *le traitement des documents par le Conseil enfreint la législation de l'Union et les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne* ».

[39] Secrétariat général du Conseil, Issuing and release of LIMITE documents ( *Émission et publication des documents portant la mention «LIMITE»* ), 5109/1/17 REV 1, 2017, p. 3. Les départements du Secrétariat général du Conseil sont encouragés à réexaminer le statut «LIMITE» lorsque celui-ci n'est plus justifié.

[40] Par exemple, dans le cas du règlement de l'Union sur la protection des données, cinq ans après la proposition de la Commission.

[41]

[https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information\\_note\\_of\\_the\\_general/document3/f=/vkbjt89a](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170217/information_note_of_the_general/document3/f=/vkbjt89a)

[42] Ainsi que le prévoit l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001.

[43] Peuvent être considérés comme des documents législatifs du Conseil les ordres du jour des réunions, les documents d'accompagnement, les rapports, les résultats des travaux, les comptes rendus succincts des débats, les textes de compromis, les notes, etc.

[44] Les ordres du jour du Coreper sont publiés avant les réunions, tandis que les comptes rendus succincts sont généralement publiés peu après.

[45] Groupe «Questions sociales».

[46] Groupe «Échange d'informations et protection des données» (DAPIX).

[47] Groupe «Télécommunications et société de l'information».

[48] Le Conseil a joint à sa réponse les conclusions générales d'une évaluation réalisée par le Secrétariat du Conseil au cours du premier semestre de 2015 concernant la rédaction des documents relatifs aux activités législatives du Conseil. L'étude a confirmé que les pratiques en matière de rédaction et le format des documents distribués aux délégations au cours des négociations variaient bel et bien d'un département à l'autre au sein du Secrétariat général



du Conseil.

[49] Par exemple, « *document de séance* (DS)», document de réunion (DR), document de travail (DT) ou document « *sans numéro*» (SN), voir Secrétariat général du Conseil, *Understanding the Council's open data datasheets ( Comprendre les fiches du Conseil sur les données ouvertes )*, 2016, p. 14 et 16.

[50] Un «document informel» (« *non-paper* ») est un document présenté pendant les négociations en vue de parvenir à un accord sur des questions controversées – sans nécessairement renvoyer au nom de son auteur (qui peut être la Commission européenne, la présidence du Conseil ou l'un des États membres).

[51] Par code de dossier interinstitutionnel pour la liste des documents préparatoires; par nom de groupe/commission pour les ordres du jour et éventuels résultats des travaux liés aux groupes/commissions ayant participé aux discussions; par date dans la section «Ordres du jour» et « Comptes rendus sommaires du Coreper » pour les discussions menées par ce dernier; par cote document pour certains documents connexes qui ne portent pas de numéro de dossier interinstitutionnel (tels que les communications de la Commission).

[52] Dans la section «Réunions» du site web dédié aux procès-verbaux du Conseil et aux documents supplémentaires comme les ordres du jour, les notes de référence et les procès-verbaux; et dans la section «Presse» du site internet pour la diffusion des séances publiques du Conseil.