Parlement européen
2024-2029

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

2025/2137(INI)

15.10.2025

PROJET DE RAPPORT

sur l'accès du public aux documents – rapport couvrant les années 2022 à 2024 (2025/2137(INI))

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

Rapporteure: Veronika Cifrová Ostrihoňová

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 8

ANNEXE: DÉCLARATION DES CONTRIBUTIONS.....9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'accès du public aux documents – rapport couvrant les années 2022 à 2024

(2025/2137(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur l'Union européenne (traité UE), et notamment ses articles 1er, 9, 10, 11 et 16,

– vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), et notamment son article 15,

– vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «charte»), et notamment ses articles 41 et 42,

– vu le 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[1],

– vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, présentée par la Commission le 30 avril 2008 (COM(2008)0229),

– vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) nº 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, présentée par la Commission le 21 mars 2011 (COM(2011)0137),

– vu sa position en première lecture du 15 décembre 2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission[2],

– vu la communication de la Commission du 11 février 2025 intitulée «Programme de travail de la Commission pour 2025» (COM(2025)0045) et ses annexes, ainsi que l'intention qui y est exprimée de retirer les propositions COM(2011)0137 et COM(2008)0229 visant à modifier le règlement (CE) nº 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission,

– vu la décision (UE) 2024/3080 de la Commission du 4 décembre 2024 établissant le règlement intérieur de la Commission et modifiant la décision C(2000) 3614[3],

[1] JO L 145 du 31.5.2001, p. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] JO C 168 E du 14.6.2013, p. 159.
[3] JO L 2024/3080, 05.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.

– vu sa résolution du 14 septembre 2017 sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions européennes[4],

– vu la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union[5],

– vu sa résolution du 10 février 2021 sur l'accès du public aux documents[6],

– vu les rapports et décisions de la Médiatrice européenne, en particulier le rapport spécial OI/2/2022/OAM[7] et la décision dans l'affaire 1316/2021/MIG[8],

– vu la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme,

– vu l'arrêt rendu par la CJUE le 14 mai 2025 dans l'affaire T–36/23, *Stevi et The New York Times/Commission*[9],

– vu sa résolution du 13 juillet 2023 sur l'accès du public aux documents – rapports annuels 2019 à 2021[10],

– vu sa résolution du 14 mars 2024 sur le délai nécessaire à la Commission pour traiter les demandes d'accès du public aux documents[11],

– vu l'article 122, paragraphe 7, et l'article 149 de son règlement intérieur,

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A10-0000/2025),

A. considérant que les traités de l'Union européenne garantissent à chaque citoyen le droit à la participation à la vie démocratique et à des processus décisionnels transparents, en imposant aux institutions d'accorder au public l'accès aux documents; que ce droit fondamental d'accès aux documents, protégé par les traités et la charte, permet un contrôle efficace de la part des citoyens[12]; que la CJUE a jugé que l'accès du public aux documents constituait un élément essentiel de la démocratie participative;

---

[4] JO C 337 du 20.9.2018, p. 120.
[5] JO L 305 du 26.11.2019, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] JO C 465 du 17.11.2021, p. 54.
[7] Médiatrice européenne, rapport spécial de la Médiatrice européenne dans son enquête stratégique concernant le délai nécessaire à la Commission pour traiter les demandes d'accès du public aux documents (OI/2/2022/OAM), 21 septembre 2023.
[8] Médiatrice européenne, «Decision on the European Commission's refusal of public access to text messages exchanged between the Commission President and the CEO of a pharmaceutical company on the purchase of a COVID 19 vaccine (case 1316/2021/MIG)» (décision relative au refus de la Commission européenne d'accorder au public l'accès aux SMS échangés entre la présidente de la Commission et le PDG d'une entreprise pharmaceutique sur l'achat d'un vaccin contre la COVID-19 (affaire 1316/2021/MIG)), 12 juillet 2022.
[9] Arrêt du Tribunal du 14 mai 2025, *Stevi et The New York Times/Commission*, T–36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] JO C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] JO C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] Article 10, paragraphe 3, du traité UE, lu à la lumière du considérant 13, de l'article 1er, deuxième alinéa, et de l'article 9 dudit traité, ainsi que de l'article 15 du traité FUE.

B. considérant que la CJUE a souligné que le contrôle public des informations législatives est essentiel pour la démocratie et permet aux citoyens d'exercer efficacement leurs droits démocratiques;

C. considérant que les citoyens escomptent légitimement des autorités publiques qu'elles fassent preuve de transparence, d'efficacité et de responsabilité, et que les institutions, organes et organismes de l'Union européenne devraient répondre à ces attentes de manière claire et compréhensible;

D. considérant que l'accès à des informations fiables et exactes est essentiel pour se prémunir contre la désinformation et lutter efficacement contre sa propagation;

E. considérant que l'enquête stratégique de la Médiatrice européenne présentée dans le rapport spécial OI/2/2022/OAM a mis au jour le retard systémique et important pris par la Commission, en particulier dans le traitement des demandes confirmatives (demandes de réexamen d'une réponse initiale de la part de demandeurs) suivant ses refus initiaux d'accorder aux citoyens l'accès à des documents;

F. considérant qu'en mai 2021, un journaliste a demandé l'accès à des documents, notamment aux SMS échangés entre la présidente de la Commission et Pfizer, mais que la Commission a déclaré ne pas disposer de tels documents du fait de règles d'enregistrement internes; que la Médiatrice européenne a jugé cette réponse inadéquate et a recommandé qu'une nouvelle recherche de ces documents soit effectuée, afin de respecter les obligations en matière d'accès du public prévues par le règlement (CE) nº 1049/2001;

G. considérant que, dans sa communication sur son programme de travail pour 2025, la Commission a fait part de son intention de retirer les propositions COM(2011)0137 et COM(2008)0229, qui visaient toutes deux à modifier le règlement (CE) nº 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents, invoquant l'absence de tout accord prévisible, après des années d'impasse législative depuis 2011;

Rapport annuel relatif à l'accès du public aux documents

1. relève qu'en 2024, la Commission a modifié son cadre de transparence en adoptant un règlement intérieur révisé, clarifiant les règles relatives à l'accès du public aux documents au titre du règlement (CE) nº 1049/2001;

2. constate qu'en 2024, la Commission a reçu 6 938 demandes initiales d'accès à des documents et 641 demandes confirmatives, soit une augmentation de 7 % par rapport à 2023[13];

3. souligne le fait qu'au 31 décembre 2024, le registre public des documents du Parlement contenait 918 803 références (contre 898 267 à la fin de 2023); constate que le taux global de réponse positive est resté élevé, à 91 %, les demandes étant traitées en moyenne dans un délai d'environ neuf jours ouvrables[14];

[13] Rapport de la Commission du 19 mai 2025 sur l'application en 2024 du règlement (CE) nº 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (COM(2025)0239).
[14] Parlement européen, «Accès du public aux documents 2024 – Rapport annuel du Parlement européen», Direction générale de la présidence, unité «Transparence», mai 2025.

Évolutions récentes

4. souligne que, même lorsque certaines informations doivent ne pas être transmises, il convient d'envisager une divulgation partielle de celles-ci lorsqu'elle reste possible et souhaitable, eu égard à l'intérêt public supérieur de la transparence qui englobe les principes de bonne gouvernance, d'efficacité institutionnelle, de responsabilité démocratique et d'engagement civique accru dans l'élaboration des politiques;

5. se déclare préoccupé par la surclassification persistante et généralisée des documents officiels par les institutions, organes et organismes de l'Union européenne; réitère sa demande de longue date, exprimée dans ses résolutions précédentes sur l'accès du public aux documents, visant à l'établissement de règles claires, cohérentes et juridiquement contraignantes régissant la classification et la déclassification des documents;

6. déplore l'absence persistante de suivi concret de la part de la Commission et du Conseil en réponse à ces recommandations;

7. reconnaît que l'enquête du Médiateur européen décrite dans le rapport spécial OI/2/2022/OAM a révélé un retard systémique de la Commission dans ses réponses aux demandes confirmatives, concluant que des lacunes structurelles, des ressources insuffisantes et une communication inefficace ont finalement dissuadé les personnes concernées d'exercer leur droit d'accès;

8. invite la Commission à s'assurer que toutes les futures propositions législatives soient fondées sur des données solides et vérifiables qui démontrent clairement leur nécessité, leur proportionnalité et leur efficacité escomptée; demande en outre instamment à la Commission de garantir une transparence totale dans la sélection des parties prenantes consultées lors de la préparation des propositions législatives;

9. regrette que les lacunes en matière de transparence persistent au sein du Conseil; relève avec préoccupation les conclusions relatives à son refus d'accorder l'accès aux documents des trilogues; regrette que des analyses récentes continuent de mettre en évidence un manque de pratiques proactives en matière de publication et d'enregistrement;

10. salue l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Stevi et The New York Times/Commission*, en tant que contribution importante à la jurisprudence qui a favorisé la transparence des pratiques au sein des institutions, organes et organismes de l'Union européenne; note que cet arrêt réaffirme l'obligation de conserver de manière proactive les documents afin de garantir l'exercice effectif du droit d'accès; regrette toutefois que la CJUE ait choisi de ne pas réinterpréter le règlement (CE) nº 1049/2001 à la lumière des méthodes de communication modernes et de l'évolution des obligations en matière de transparence;

Recommandations

11. prend acte de l'adoption des règles internes révisées de la Commission concernant l'accès aux documents, et constate que leur compatibilité avec la charte, le traité UE, le traité FUE et le règlement (CE) n° 1049/2001 a été mise en cause; souligne que l'accès aux documents constitue un droit fondamental de l'Union, essentiel pour garantir la

transparence, la responsabilité démocratique et la participation effective des citoyens; invite la Commission à réexaminer ces règles à la lumière de la jurisprudence pertinente et, le cas échéant, à les clarifier ou à les adapter afin d'atteindre le plus haut niveau de transparence;

12. prend acte du retrait par la Commission de ses propositions de 2008 et 2011 visant à réviser le règlement (CE) nº 1049/2001; regrette ce retrait, qui intervient après des années d'impasse sans feuille de route claire, sans calendrier ni consultation significative, manquant ainsi une occasion unique de moderniser le cadre existant et obsolète; invite la Commission à présenter une proposition actualisée qui limite les exceptions aux cas strictement nécessaires et établit une nouvelle norme européenne en matière de transparence et d'accès du public aux documents;

13. recommande que les retards systémiques pris dans le traitement des demandes confirmatives soient résorbés de toute urgence en améliorant les procédures internes, en allouant des ressources suffisantes et en assurant une communication rapide et transparente avec les demandeurs, afin de respecter les obligations légales et de soutenir la confiance et la participation du public;

14. insiste sur le fait que la transparence et l'accès aux documents détenus par les institutions, organes et organismes de l'Union européenne doivent être la règle et que les exceptions à cette règle doivent être interprétées de manière restrictive, en tenant compte de l'intérêt public supérieur à la divulgation afin de permettre le contrôle public;

15. souligne que ne pas savoir si des documents existent réellement peut empêcher les citoyens d'exercer leur droit d'accès; attire l'attention sur le fait que veiller à ce que les citoyens puissent comprendre, suivre en détail et participer au processus législatif constitue une obligation légale imposée par les traités et par la charte, ainsi qu'une exigence fondamentale pour le contrôle démocratique et la démocratie dans son ensemble;

°

° °

16. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent rapport vise à réaffirmer que l'accès aux documents est un droit fondamental dont dispose chaque citoyen en vertu des traités, de la charte des droits fondamentaux et du cadre de l'Union en matière d'accès aux documents, et à renforcer une culture de transparence qui rend les processus politiques et le discours public plus équitables. Il évalue les évolutions récentes et identifie les lacunes existantes, à savoir les retards systémiques, la surclassification, la publication proactive inégale, et l'incertitude.

Sur cette base, le rapport propose une approche moderne, centrée sur le citoyen, qui fait de la divulgation la règle et du secret l'exception. Le rapport vise en outre à assurer que les demandes obtiennent des décisions opportunes et bien motivées; à garantir un accès rapide et efficace aux documents législatifs, aux documents de trilogue et aux documents relatifs aux accords internationaux; et à améliorer les registres proactifs. Il vise à assurer l'égalité de traitement des parties prenantes, à permettre une participation éclairée et à renforcer la responsabilité démocratique dans l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union.

ANNEXE: DÉCLARATION DES CONTRIBUTIONS

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, la rapporteure déclare avoir inclus dans son rapport des contributions sur des questions relatives à l'objet du dossier qu'elle a reçues, pour l'élaboration du projet de rapport, de la part des représentants d'intérêts relevant du champ d'application de l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire suivants[1], ou des représentants des autorités publiques de pays tiers, y compris leurs missions diplomatiques et ambassades, suivants:

1. Représentants d'intérêts relevant du champ d'application de l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire
Access Info Europe

La liste ci-dessus est établie sous la responsabilité exclusive de la rapporteure.

Lorsque des personnes physiques sont identifiées dans la liste par leur nom, leur fonction ou les deux, la rapporteure déclare avoir soumis aux personnes physiques concernées l'avis du Parlement européen relatif à la protection des données nº 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), qui définit les conditions applicables au traitement de leurs données à caractère personnel et les droits liés à ce traitement.

[1] Accord interinstitutionnel du mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire (JO L 207 du 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).