



La transparence dans les institutions européennes : mise en œuvre et obstacles

Stéphanie Novak

DANS **ACTION PUBLIQUE. RECHERCHE ET PRATIQUES** 2023/3 (N° 18), PAGES 28 À 40
ÉDITIONS **INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (IGPDE)**

DOI 10.3917/aprp.018.0028

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-action-publique-recherche-et-pratiques-2023-3-page-28.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE).

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La transparence dans les institutions européennes : mise en œuvre et obstacles

Stéphanie Novak

Depuis les années 1990, les institutions européennes ont développé des politiques visant à rendre leurs travaux et processus décisionnels plus accessibles au public. Ces politiques s'inscrivent dans un cadre historique dans lequel la transparence est peu à peu devenue une norme « globale »¹. Ainsi, depuis une soixantaine d'années, de nombreux États se sont dotés de lois d'accès à l'information. Les politiques européennes de transparence développées ces dernières décennies résultent quant à elles d'événements et de facteurs tels que le rejet du traité de Maastricht par le Danemark en 1992, l'exigence des parlementaires européens d'obtenir plus d'informations sur les travaux du Conseil de l'Union européenne², différents scandales de corruption, et des décisions de la Cour de Justice et de la Médiatrice souvent favorables à une ouverture accrue des institutions. Dans un tel contexte, les institutions présentent les politiques d'accès à l'information comme des réponses au « déficit démocratique » européen et la transparence comme un moyen d'accroître la responsabilité des décideurs, la confiance des citoyens en leurs représentants et la légitimité des institutions. Cependant, il existe de multiples manières d'organiser l'accès à l'information, et les réformes à ce sujet n'ont pas nécessairement les effets escomptés. Cet article fait le point sur les principales évolutions réglementaires, leurs effets, et tente d'identifier les obstacles auxquels se heurtent les politiques européennes de transparence. Y est tout d'abord analysée la notion de transparence. Puis sont appréhendées les évolutions de la transparence dans les institutions européennes et leurs conséquences en considérant tout d'abord le règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents, puis les obstacles à la transparence dans les institutions législatives. Enfin, sont discutées les décisions de la Cour et de la Médiatrice en matière d'accès aux documents et les débats sur les limites et les obstacles à la transparence.

1 Voir Peters, 2013.

2 Désormais, « le Conseil ».

La transparence : une notion en vogue...

La transparence est une notion en vogue, à tel point qu'elle semble parfois une fin en soi et pas seulement un moyen, ou un instrument, permettant d'assurer le caractère démocratique de la gouvernance. Elle est souvent associée au développement des nouvelles technologies, mais le principe de publicité auquel elle est adossée a des racines beaucoup plus anciennes. La philosophie des Lumières – en l'occurrence, Kant, Rousseau et Bentham – a joué un rôle fondamental dans l'émergence de ce principe afin d'éviter les abus de pouvoir (Meijer, 2015). Très souvent considérée comme le remède à divers maux dont souffre la vie politique contemporaine – la corruption, la faible participation citoyenne aux débats publics, l'influence indue des groupes d'intérêt ou encore le manque d'information sur les processus décisionnels, qui rend difficile de comprendre quelles positions les acteurs impliqués ont défendues (Hood et Heald, 2006) –, la transparence est communément perçue comme un ingrédient indispensable à la responsabilité démocratique des représentants. Cette notion – en anglais, *democratic accountability* (Przeworski, Stokes et Manin, 1999) – renvoie au fait que les citoyens sont informés des positions défendues par leurs représentants au cours des débats politiques, si bien que lors des élections, ces informations peuvent contribuer à déterminer leur choix. La transparence peut être ainsi définie comme la disponibilité de l'information au sujet d'un agent, information qui permet à d'autres agents de savoir comment le premier agent agit (Meijer, 2013, 430).

... portant sur différents objets et dont la mise en œuvre passe par divers instruments

Si la transparence désigne l'accès public à l'information, elle peut porter sur des *objets* distincts et être mise en œuvre grâce à divers *instruments*. Selon Grimmelikhuisen *et al.* (2013, 576), la transparence peut avoir pour objet le processus décisionnel (les débats parlementaires, par exemple), le contenu des politiques adoptées (quels sont les problèmes qu'elles sont censées résoudre et les moyens par lesquels elles seront mises en œuvre) et les résultats ou effets de ces politiques. Mansbridge (2009) distingue quant à elle la transparence *in process*, qui correspond à l'information sur le processus

décisionnel, et la transparence *in rationale*, qui signifie que les représentants expliqueront aux citoyens le contenu des politiques qu'ils ont adoptées. Elle lie la transparence *in process* à la responsabilité démocratique (*accountability*) conçue comme la possibilité pour les citoyens de *sanctionner* par leur vote des prises de position ou actes avec lesquels ils sont en désaccord. La transparence *in rationale*, qui met l'accent sur l'*explication* par les représentants de leurs choix politiques, et non sur le contrôle de leurs actions par les citoyens, est corrélée à une responsabilité démocratique *narrative*. Étant donné que les liens entre transparence et confiance sont souvent mis en avant et discutés, on peut noter que ces deux types de transparence impliquent des relations différentes avec la confiance. La transparence *in rationale* et la responsabilité démocratique *narrative* présupposent un degré de confiance élevé des citoyens à l'égard de leurs représentants ; la transparence *in process* et la responsabilité démocratique reposant sur la possibilité de la sanction seraient au contraire des moyens de générer la confiance. En outre, dans l'usage qu'en font les institutions, la transparence ne se limite pas à l'information sur les décisions, mais s'étend à l'information sur la carrière et les revenus des responsables politiques (élus du Parlement européen et commissaires européens) et fonctionnaires européens, afin de minimiser les risques de corruption et conflits d'intérêt, ainsi que sur les groupes d'intérêt qui doivent décrire leurs buts, ressources et personnel lorsqu'ils s'inscrivent sur le registre de transparence européen (*Registre de transparence 2021*).

Il existe divers instruments pour mettre en œuvre l'accès public à l'information. Si la transparence a pour objet le processus décisionnel, les citoyens peuvent suivre les débats sur place (par exemple, lors des séances parlementaires) ou à distance (par exemple, dans le cas du Conseil, au sein duquel les ministres des États membres négocient la législation européenne) ; l'accès aux débats peut au contraire avoir lieu seulement une fois les débats conclus, grâce à la publication des procès-verbaux. Alors que la première forme de publicité favorise la participation des citoyens, la seconde leur permet de s'informer, mais non d'influencer le processus en cours. Si les institutions ne donnent pas accès à leurs débats, mais optent pour une transparence de leurs politiques (c'est par exemple le cas de la Banque centrale européenne [BCE], Curtin, 2017) et/ou des résultats de leurs politiques, il existe à nouveau différents instruments pour informer le public, tels que les communiqués de presse ou des rapports annuels.

Pour analyser les instruments permettant d'organiser l'accès public à l'information, on peut en outre distinguer la transparence passive de la

transparence active. La transparence passive signifie que les citoyens peuvent requérir un document – les modalités d'exercice de ce droit sont en général formulées dans les lois sur la liberté d'information. La transparence active correspond au fait que les institutions donnent directement accès aux documents, ce qui est facilité par les nouvelles technologies de l'information (de Terwangne, 2004). L'Union européenne est globalement passée d'une transparence passive à une transparence active.

Enfin, on peut distinguer la transparence de la publicité (Naurin, 2006). La transparence signifie que l'information est disponible sans que le citoyen puisse nécessairement s'y repérer (par exemple, si une institution met tous ses documents en ligne sans offrir les clés pour comprendre leur nature, la façon dont ils sont produits et rédigés, ou comment effectuer des recherches dans les archives numériques). La publicité implique que l'information est organisée de sorte à être utilisable par le citoyen. La transparence est une condition nécessaire pour ménager la publicité de l'information, mais c'est la publicité qui est vectrice de responsabilité démocratique.

Si la transparence est un réquisit démocratique, plusieurs études empiriques ont depuis une vingtaine d'années mis l'accent sur les coûts de la transparence et le fait qu'elle peut avoir des conséquences non voulues ou même contre-productives³. Certains de ces travaux montrent que les effets de la transparence dépendent du contexte culturel et/ou institutionnel. Ainsi, des études comparatives soutiennent que la transparence n'accroît pas nécessairement la confiance des citoyens en leur gouvernement, et peut même avoir l'effet inverse (Grimmelikhuisen et al. [2013] analysent cette question en comparant les Pays-Bas et la Corée du Sud). Par ailleurs, des recherches ont analysé les effets de la transparence sur la négociation dont les praticiens disent généralement qu'elle requiert le huis clos (Stasavage, 2006 ; Novak et Hillebrandt, 2020). Cette question a donné lieu à des débats sur les limites à poser à la transparence. Un autre point de vue critique consiste à dire qu'on surestime la possibilité de rendre publics les processus décisionnels : au sein des institutions européennes, il est banal d'affirmer que lorsque les acteurs sont soumis à des obligations de publicité, ils parviennent à repousser les « vrais » débats dans des lieux non publics. Un tel effet de la transparence est problématique étant donné que la transparence n'est alors plus qu'une

façade. Nous reviendrons sur cette question et sur la tension entre négociation et transparence dans les sections suivantes.

Le règlement 1049/2001 sur l'accès public aux documents et les limitations à la transparence

Une importance accrue du principe de transparence

Depuis le Traité de Maastricht (1992) et la déclaration de Laeken (Conseil européen, 2001), le principe de transparence, parfois appelé d'« ouverture », a graduellement pris de l'importance au sein des institutions européennes. Le droit d'accès aux documents des institutions figure dans l'article 15 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Les modalités de son exercice sont fixées par le règlement 1049/2001 qui a constitué une étape majeure pour la politique de transparence européenne. Ce règlement porte sur l'accès aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission. Les autres institutions européennes ont élaboré leurs propres règles en matière de transparence. Le règlement 1049/2001 a été adopté à la suite de négociations opposant des acteurs favorables à une réglementation ambitieuse – en particulier le Parlement européen, qui souhaitait obtenir plus d'informations sur les travaux du Conseil, et une coalition composée de la Finlande, des Pays-Bas, de la Suède et du Danemark, pays dans lesquels la transparence est un principe politique ancien –, à des États membres enclins à préserver la confidentialité de certains documents – notamment l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni qui craignaient que le nouveau règlement ne permette de publier des documents liés aux questions de sécurité nationale, une préoccupation accrue par des contacts plus intenses avec l'Otan (Bjurulf et Elgström, 2004). Le règlement adopté en 2001 est un compromis entre ces différentes positions, comme souvent dans l'Union européenne. Quelques années plus tard, la Commission a entrepris de réviser le règlement pour répondre à des requêtes du Parlement. L'adoption du Traité de Lisbonne et son article 15 sur le droit d'accès à l'information ont *a fortiori* rendu nécessaire une adaptation du règlement pour

3 Sur les effets non voulus de la transparence, voir Erkkilä, 2012.

qu'il porte sur toutes les institutions (Maes, 2010). En 2008, la Commission européenne a adopté une proposition de révision du règlement. Cependant, les négociations sont dans une impasse du fait de divergences entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Le Parlement reproche à la proposition de la Commission d'utiliser une définition trop restrictive du concept de « document » et de ne pas englober assez d'institutions. Des États membres souhaiteraient que certains documents (par exemple, concernant les aides d'État et la politique de concurrence) ne soient pas soumis au règlement révisé (Parlement européen, 2013 et 2023).

Une accessibilité par défaut aux documents législatifs

Selon le règlement 1049/2001, les documents législatifs doivent être accessibles par défaut. Ceux-ci 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 » (article 12, § 2). Le règlement définit les situations dans lesquelles les institutions sont en droit de ne pas donner accès à un document. Ces exceptions concernent les documents dont la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public, dans les domaines de la sécurité publique, de la défense et des affaires militaires, des relations internationales, de la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre ainsi que de la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu. En outre, la protection d'intérêts commerciaux, des procédures juridictionnelles et des avis juridiques et des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit peut justifier le refus d'accorder l'accès à un document (article 4, § 2). L'article 4, § 3 stipule qu'une institution peut refuser de rendre public un document si sa publication risque de porter gravement atteinte à son processus décisionnel. Cette exception vaut pour les processus décisionnels en cours, mais peut aussi être invoquée après la conclusion du processus. Cette motivation est en quelque sorte annoncée dans les considérants : « Un accès plus large aux documents devrait être autorisé dans les cas où les institutions agissent en qualité de législateur, y compris sur pouvoirs délégués, tout en veillant à préserver l'efficacité du processus décisionnel des institutions. Dans toute la mesure du possible, ces documents devraient être directement accessibles. »

Lorsqu'une institution reçoit une requête, elle a quinze jours pour répondre. En cas de refus, le

demandeur peut envoyer une demande confirmative. Si l'institution répond à nouveau défavorablement, le demandeur peut se tourner vers la Cour de Justice de l'Union européenne ou la Médiatrice européenne. Les lettres de refus des institutions sont publiques. L'analyse des réponses aux demandes confirmatives révèle qu'outre les intérêts spécifiques formulés dans l'article 4, § 2, les institutions invoquent régulièrement la protection du processus décisionnel en se référant à l'article 4, § 3 (Novak et Hillebrandt, 2020). Les arguments plus précis sont notamment : la nécessité de négocier ; le fait que la publication d'un document risquerait de « geler » les négociations parce que les représentants ne sauraient comment expliquer aux citoyens qu'ils aient eu à changer de position en cours de processus ; le risque que la confiance entre les décideurs s'amenuise et qu'ils ne puissent plus avoir d'échanges francs ; le risque que les acteurs ne veuillent plus laisser de trace écrite de leurs travaux, ce qui conduirait à vider les archives⁴ ; le risque de pressions externes si le processus est encore en cours. Nous analyserons *infra* la façon dont la Cour de Justice et la Médiatrice ont répondu à ces arguments lorsqu'elles ont jugé des refus d'accès à des documents. Pour l'heure, il importe de noter que la plupart des arguments avancés en référence à l'article 4, § 3 sont liés non seulement au processus décisionnel en général, mais plus précisément à la négociation. En effet, ils se réfèrent d'une part à la possibilité de reformuler sa position en cours de processus, ce qui est l'essence de la négociation et du compromis qui contraint les acteurs à faire des concessions, et d'autre part à la distinction entre un huis clos au sein duquel les acteurs se parleraient sincèrement et les séances publiques qui empêcheraient les vrais débats. Cette invocation de la négociation associée à une exigence de confidentialité est problématique dans un contexte législatif, c'est-à-dire quand il s'agit de délibérer sur des règles qui s'appliqueront à tous les États membres. La tension entre l'impératif de négociation et l'accès public à l'information est prise en compte dans le règlement 1049/2001 et dans les décisions de la Cour et de la Médiatrice, mais ce problème bien réel n'est pas réglé, et l'article 4, § 3 sert à couvrir les cas dans lesquels la transparence nuirait à la négociation. En outre, le problème n'est pas seulement que les institutions refusent de donner accès à des documents législatifs au nom de la négociation, mais aussi que les raisons avancées dans ce cas ne sont pas toujours transparentes – invoquer la

⁴ Sur cette question en général, voir Flinn et Jones, 2009.

« capacité de négocier » (Médiatrice européenne, 2016) est vague et intelligible principalement pour les initiés, ce qui pose *a fortiori* la question des limitations légitimes à la transparence.

On pourrait penser que les refus de communication de documents justifiés par l'article 4, § 3 concernent surtout le Conseil. En effet, les travaux de cette organisation reposent en grande partie sur les représentants permanents et représentants permanents adjoints des États membres (Conseil, 2009, article 19), qui sont en général des diplomates de carrière. Cependant, la pratique de la négociation s'étend au-delà de la sphère intergouvernementale ; comme nous allons le voir, elle caractérise les relations entre les institutions et la décision au sein des institutions. En outre, la Commission et le Parlement refusent eux aussi de communiquer des documents en mobilisant les arguments liés à la capacité de négocier.

Les obstacles à la transparence du processus législatif

Il existe deux aspects principaux du processus législatif dont on a critiqué la faible transparence : a) les délibérations au sein du Conseil et b) les trilogues, soient les réunions à huis clos lors desquelles les représentants de la Commission, du Conseil et du Parlement élaborent les compromis législatifs.

Le Conseil : transparence du processus et communication

Le Conseil a la réputation d'être l'institution la plus opaque du triangle institutionnel qu'il constitue avec la Commission et le Parlement. Cependant, cette institution est peu à peu devenue plus ouverte. Dans une certaine mesure, la transparence du Conseil porte sur le processus (Mansbridge, 2009), mais on va voir que ses effets sur la responsabilité démocratique sont limités et qu'elle est souvent instrumentalisée à des fins de communication politique.

Depuis 1994, les votes du Conseil sur les actes législatifs adoptés sont publics. Une partie des séances plénières – le débat initial sur les propositions législatives et le vote d'adoption des actes législatifs, ainsi que quelques débats intermédiaires, en fonction des décisions de la présidence semestrielle – est retransmise sur son site (Conseil, 2009,

article 9). En outre, les ordres du jour du Comité des Représentants permanents (Coreper) et du Conseil, ainsi que les procès-verbaux du Conseil, sont directement publiés sur le site de l'institution.

Bien que les activités législatives doivent par défaut être publiques, l'accès au processus demeure limité. Tout d'abord, les procès-verbaux du Coreper ne sont pas disponibles, alors que c'est là que, dans la plupart des cas, les compromis sont conclus : selon le règlement intérieur du Conseil, le Coreper doit s'efforcer de trouver un accord à son niveau, en amont du Conseil (Conseil, 2009, article 19). Les représentants permanents reçoivent des instructions de leurs ministres, mais disposent d'une marge de manœuvre afin de négocier des accords – ce qui au sein du Coreper a donné lieu au jeu de mots allemand *Vertreter-Verräter* (représentant-traître). Seuls les ministres ont le droit de vote et ils approuvent la législation en public après que les représentants permanents ont négocié les accords à huis clos. En outre, les procès-verbaux des groupes de travail ne sont pas publiés. Au sein de ces groupes siègent des experts mandatés par les États membres. Ils sont les premiers à recevoir les propositions législatives de la Commission. Leur tâche est de discuter des difficultés dites techniques, avant d'envoyer les propositions modifiées au Coreper. En 2020, Emilio De Capitani a requis des documents du groupe de travail « Droit des sociétés » et s'est vu opposer un refus du Conseil (De Capitani/Conseil, 2023). Ce fonctionnaire européen poursuivait ainsi une démarche visant à accroître l'information publique sur le processus décisionnel. Quelques années auparavant, il avait notamment demandé au Parlement de lui donner accès à des documents issus des trilogues (De Capitani/Parlement, 2018, voir ci-dessous). Dans le cas du Conseil, notons en outre que des documents sont parfois versés au registre après que le Secrétariat du Conseil en a éliminé des informations (par exemple, l'identité des États membres défendant certaines positions). Pour d'autres documents, leur existence est signalée au registre, mais ils ne peuvent être consultés⁵.

Par ailleurs, si les votes des ministres sur les actes législatifs adoptés sont publics, ils ne constituent que la partie émergée de l'iceberg. En effet, les votes de rejet ne sont pas publiés ; à notre connaissance, de tels votes sont rares, car la présidence du Conseil ne demandera pas aux délégations de voter si elle estime qu'une majorité qualifiée (ou l'unanimité, dans les quelques cas où le vote à

5 Sur le traitement des documents sensibles, voir l'article 9 du Règlement 1049/2001.

la majorité qualifiée n'est pas la règle) n'est pas atteinte. En outre, l'accord à la majorité qualifiée est en général trouvé à huis clos au sein du Coreper alors que le vote public et officiel aura lieu quelques semaines plus tard. Lorsque les représentants savent qu'une majorité qualifiée en faveur d'un acte est atteinte, ils peuvent choisir de ne pas refléter leur scepticisme ou leur mécontentement en votant contre ou en s'abstenant. Selon nos entretiens⁶, ils considèrent souvent que ces votes sont inutiles, voire contre-productifs, car ils attireraient l'attention des médias qui les présenteraient comme des échecs, alors que le Conseil est réputé décider « par consensus ». En moyenne, environ 80 % des actes législatifs sont adoptés sans opposition ni abstention, les délégations se conformant généralement à la norme du consensus. Les comportements de vote varient d'un État membre à l'autre. Certains États membres évitent autant que possible de voter contre ou de s'abstenir. Dans d'autres États membres, comme le Danemark ou la Suède, les ministres expriment par leur vote la position du parlement national : si une majorité parlementaire s'est exprimée contre une proposition législative, le ministre concerné ne pourra se joindre au compromis. Cette loyauté vis-à-vis du parlement contribue à rendre le processus plus transparent. En outre, l'opposition ou l'abstention publiques constituent des outils de communication vis-à-vis de certains groupes d'intérêt – une délégation voulant ainsi envoyer un signal à ces groupes, en montrant qu'elle a tenté de défendre l'intérêt national sans y parvenir (Novak, 2011).

Au cas des votes publics du Conseil, on pourrait appliquer ce que Curtin (2017) note à propos de la BCE : c'est l'institution qui contrôle la transparence à des fins de communication – parce qu'elle décide de la façon dont elle la mettra en œuvre –, si bien que la transparence ne permet pas de contrôler l'institution. Selon Curtin, alors que la BCE est devenue une institution supranationale puissante du fait de la crise économique et financière des années 2010, elle souffre d'un défaut de responsabilité démocratique. N'étant pas soumise au règlement 1049/2001, elle a adopté ses propres pratiques en termes de transparence et rend compte de son action grâce à des communiqués. Cependant, le type de transparence *in rationale*

pour lequel elle a opté revient à communiquer plus qu'à partager l'information afin d'assumer ses responsabilités face aux citoyens et aux parlements nationaux.

Les cas du vote au Conseil et de la BCE montrent que des politiques de transparence dont le but devrait être de garantir la responsabilité des représentants peuvent être instrumentalisées par les décideurs qui en font un outil de communication publique. Ce risque apparaît si les institutions décident elles-mêmes du moment où une information est divulguée – qu'il s'agisse de votes, de débats ou de documents – et s'il n'existe pas un agent tiers pour assurer la mise en œuvre de la transparence. À cet égard, on peut aussi citer le cas des débats du Conseil. Hors des débats nécessairement publics que sont les débats initiaux sur les propositions législatives, la présidence semestrielle a la latitude de choisir quand ouvrir les séances. Elle peut utiliser la publicité pour pousser à l'adoption d'un texte et dissuader une délégation de s'opposer sans avoir de bons arguments, ou encore servir d'autres stratégies. En l'absence d'un agent tiers, la publicité des débats peut aussi inciter les décideurs à repousser le lieu de la décision dans les couloirs ou à la pause déjeuner – lors d'un entretien⁷, un membre du Secrétariat du Conseil comparait ainsi les débats publics du Conseil à des villages Potemkine. À certains égards, la Médiatrice et la Cour de Justice assurent la fonction d'agents tiers, mais en aval du processus pour la Cour, et sans force contraignante pour la Médiatrice. Cependant, la relation de loyauté qui, dans certains États membres, lie les ministres à leur parlement, laisse penser que les parlements nationaux pourraient dans une certaine mesure endosser ce rôle d'agent tiers.

Lorsque les acteurs notent que les représentants évitent le débat public pour décider, ils arguent souvent qu'il n'est pas possible de négocier en public. Comme on l'a noté, la tension entre négociation et transparence n'est pas seulement invoquée par les membres du Conseil. Le Parlement⁸ et la Commission⁹ ont également refusé l'accès à des documents législatifs au motif que leur publication compromettrait les négociations en cours. Ce dernier point nous conduit à analyser la question des trilogues à huis clos.

6 Nous avons conduit plus d'une centaine d'entretiens auprès de membres du Conseil entre 2006 et 2022. Ces entretiens visaient à obtenir des informations sur les pratiques décisionnelles de l'institution et sur les effets des politiques de transparence sur la prise de décision. Voir notamment Novak, 2011.

7 Entretien sur les effets du Traité de Lisbonne sur la prise de décision au Conseil, Secrétariat du Conseil, Bruxelles, novembre 2012.

8 Voir, par exemple, De Capitani/Parlement, 2018.

9 Voir, par exemple, ClientEarth/Commission, 2018, § 13.

Les trilogues et les documents à quatre colonnes

Le traité de Lisbonne a renforcé le pouvoir du Parlement européen en étendant la procédure législative ordinaire, qui est à présent utilisée dans la plupart des cas. Le Conseil et le Parlement ont alors le même poids et doivent tous deux approuver les propositions de la Commission pour qu'elles soient adoptées. Cette évolution est en partie une réponse au « déficit démocratique ». Le Parlement étant une institution dont les travaux sont plus ouverts que ceux du Conseil, on aurait pu s'attendre à ce que cette réforme institutionnelle accroisse la publicité du travail législatif. Dans sa décision sur la transparence au Conseil, la Médiatrice observe d'ailleurs que le Parlement offre plus d'informations sur ses travaux et que le Conseil devrait s'en inspirer (Médiatrice, 2018, *Preliminary comments*, § 9). Pourtant, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les négociations à huis clos entre la Commission, le Conseil et le Parlement se sont généralisées. Les institutions européennes y élaborent les compromis qui seront ensuite adoptés formellement par le Conseil et le Parlement (Curtin et Leino, 2017 ; Brandsma, 2019). En d'autres termes, parallèlement aux progrès réglementaires de la transparence, les forums de négociation non publics se sont multipliés.

Lors des trilogues, les acteurs utilisent des documents « à quatre colonnes ». La proposition législative de la Commission figure dans la première colonne, les positions du Parlement et du Conseil respectivement dans les deuxième et troisième colonnes tandis que la proposition de compromis interinstitutionnel est formulée dans la quatrième colonne. Lorsque le processus législatif est en cours, les institutions ne publient pas ces documents de manière proactive. En 2015, la Médiatrice a conduit une enquête sur la transparence des trilogues. Une de ses conclusions est que ces réunions qui jouent un rôle fondamental dans le processus sont trop opaques. Elle recommande ainsi de créer une base de données facile à utiliser dans laquelle seraient regroupés les documents à quatre colonnes (Médiatrice, 2016, § 65). Ces documents sont essentiels pour comprendre la responsabilité politique des institutions, puisqu'ils indiquent leurs positions sur les articles des textes législatifs, les modifications qu'elles ont demandées, et dans quelle mesure le compromis final s'écarte de leurs requêtes. Selon nos informations, cette base de données dont la Médiatrice

a recommandé la création en 2016 devrait voir le jour, mais n'existe pas encore¹⁰ (voir également Leino-Sandberg, 2022, 4).

La question-clé : quand donner accès aux documents ?

Le manque de transparence du processus législatif a été largement commenté par les experts (Curtin et Leino, 2017). Il a été critiqué par la société civile, en particulier par des organisations non gouvernementales et par des citoyens qui ont pris l'initiative de contester les refus d'accès aux documents, ainsi que par la Médiatrice et, de manière indirecte, par certains jugements du Tribunal et de la Cour de justice de l'UE. Une partie du débat a porté sur le moment auquel les documents législatifs devraient être publiés, ce qui, selon la Médiatrice, constitue la « question-clé » (2016, § 53) : lorsque le processus est encore en cours – ce qui encouragerait la participation publique aux débats – ou une fois le processus clos – ce qui permettrait aux citoyens de s'informer, mais pas de participer. Alors qu'après son enquête de 2015 sur les trilogues, la Médiatrice a recommandé de publier les documents à quatre colonnes *ex post* afin de préserver la « capacité de négocier » (Médiatrice, 2018, § 30), certains exigent l'accès aux documents pendant les négociations. Par exemple, dans son recours devant le Tribunal, Emilio De Capitani a déclaré qu'il n'avait reçu les documents à quatre colonnes requis auprès du Parlement qu'une fois la procédure terminée, alors qu'il se serait attendu à les recevoir lorsque la procédure était en cours (De Capitani/Parlement, 2018). De même, il a contesté le fait que le Conseil ne lui ait donné accès aux documents législatifs échangés au sein du groupe de travail « Droit des sociétés » qu'après la conclusion d'un accord entre le Conseil et le Parlement, ce qui ne lui a pas permis d'informer le public et de susciter un débat (De Capitani/Conseil, 2023, § 16). En mars 2022, quarante organisations de la société civile et syndicats ont contesté le manque d'information sur les trilogues relatifs à la loi sur les marchés numériques (*Transparency International EU*, 2022 ; voir aussi *Statewatch*, 2023) et en particulier le fait qu'un document publié sans le contenu de la quatrième colonne (soit le compromis atteint par les institutions) était présenté comme le plus récent alors que ce n'était pas le cas. Ces organisations ont fait valoir qu'il était d'autant plus nécessaire d'informer les citoyens sur les trilogues en cours que les Gafam exerçaient d'intenses pressions sur les négociateurs. Les chercheuses Curtin et Leino

¹⁰ Nous achevons cet article en juin 2023.

soutiennent quant à elles que les documents à quatre colonnes devraient être activement publiés « en temps réel » étant donné qu'ils concernent le processus législatif et que les groupes d'intérêt les plus puissants ont accès aux informations sur les trilogues (2017, 1710). En termes d'accès à l'information, cette situation désavantage les citoyens et génère ce qu'elles appellent ironiquement une « transparence hautement sélective » (2017, 1693 ; Leino-Sandberg, 2022, 12).

Le registre de transparence

Comme on l'a indiqué, l'accès à l'information concerne des objets distincts de la vie politique et est organisé grâce à divers instruments. Un autre développement important de la politique de transparence a été la création, en 2011, du registre de transparence commun au Parlement et à la Commission sur lequel les groupes d'intérêt doivent s'inscrire s'ils veulent exercer certaines activités auprès des institutions, par exemple intervenir lors d'une audience publique du Parlement. Ce registre réunit des informations telles que les intérêts représentés au niveau de l'Union européenne, leur organisation, leurs ressources financières et leur personnel. Il est censé favoriser un dialogue moins opaque entre les institutions et la société civile organisée, et est fondé sur une définition très large du *lobbying* puisque peuvent s'inscrire au registre des organisations aussi différentes que des multinationales, des cabinets de conseil ou des organisations non gouvernementales. Lorsqu'ils s'inscrivent au registre, les groupes d'intérêt s'engagent à suivre certaines règles de conduite dans leurs interactions avec les institutions européennes. En 2021, le registre est devenu commun à la Commission, au Parlement et au Conseil et l'inscription obligatoire pour exercer certains types d'activités de représentation d'intérêts, ce qui correspond notamment à une recommandation de la Médiatrice (2016, § 28 ; *Registre de transparence* 2021). Cependant, même lorsque l'inscription était facultative, un grand nombre d'organisations avaient adhéré au registre. Il semblerait que ce succès du registre soit dû au souci réputationnel des organisations. Le registre serait perçu par les représentants d'intérêts comme un moyen de légitimer leur action. Étant donné le grand nombre d'organisations inscrites au registre, il devient problématique de ne pas y figurer (Nastase et Muurmans, 2020). Cependant, comme le montre le scandale du *Qatargate*¹¹, le contrôle

des pressions externes exercées sur les institutions est un problème qui est loin d'être résolu. On pourrait arguer qu'il est d'autant plus difficile à affronter étant donné que la Commission européenne promeut une démocratie de type consultatif qui donne une place centrale au *lobbying*, place que le registre de transparence consacre (Robert, 2018). De plus, les effets concrets du registre sur la démocratie européenne restent à démontrer. Si l'on s'intéresse par exemple aux usages que font les citoyens de ces informations publiques, il semble qu'ils soient très limités et que la Commission européenne elle-même considère ce registre comme un outil destiné aux experts et non au grand public (Robert, 2018).

La Cour et la Médiatrice face aux justifications d'une transparence restreinte

Influence de leurs décisions sur la mise en œuvre des politiques de transparence

Les politiques de transparence ont une portée limitée en termes de responsabilité démocratique en partie parce qu'il n'existe pas d'agent tiers qui contrôlerait leur mise en œuvre en amont. Lorsque la Cour juge des cas dans lesquels une institution n'a pas donné accès à des documents et se prononce en faveur d'une plus grande transparence (voir notamment Hautala/Conseil, 2001 ; Suède et Turco/Conseil, 2008 ; Access Info Europe/Conseil, 2011 ; Conseil/Access Info Europe, 2013 ; De Capitani/Parlement, 2018 ; De Capitani/Conseil, 2023), ses décisions auront une influence sur les comportements futurs des institutions. En outre, les jugements du Tribunal dans les affaires De Capitani/Parlement (2018) et De Capitani/Conseil (2023) sont fondamentaux pour accroître l'information publique sur deux étapes du processus législatif caractérisées par le huis clos, soit les trilogues et les négociations des groupes de travail au Conseil. Quant aux travaux de la Médiatrice, ils sont influents à au moins deux niveaux. Elle peut enquêter sur des cas singuliers comme elle l'a fait récemment à propos du refus du Conseil de donner accès à des documents législatifs concernant la Directive Marchés numériques (2022). Elle peut aussi émettre des recommandations à

¹¹ Le scandale a éclaté en décembre 2022 et met en cause des membres et anciens membres du Parlement européen qui auraient reçu de l'argent du Maroc et du Qatar pour tenter d'influencer des décisions parlementaires.

la suite d'enquêtes plus larges, comme elle l'a fait pour la transparence des trilogues (2016) et celle du Conseil (2018). Cependant, les institutions ne suivent pas nécessairement ses recommandations, ou tout au moins, ne le font pas toujours avec célérité comme on l'a vu dans le cas de la base digitale regroupant les documents à quatre colonnes. En outre, alors qu'en 2018, la Médiatrice a publié des recommandations sur la transparence au Conseil, l'institution ne lui a pas répondu dans le délai légal (trois mois), si bien qu'elle a conclu l'affaire en confirmant qu'il s'agissait d'un cas de mauvaise administration (2018, 1).

Réfutation des arguments visant à limiter la transparence

Les prises de position de ces deux « gardiens » de la transparence que sont la Cour et la Médiatrice (Hillebrandt et Leino, 2021) contribuent ainsi à maintenir l'accès public à l'information sur l'agenda institutionnel et révèlent les limites de la transparence dans les institutions en dépit du Règlement 1049/2001. De plus, leurs décisions analysent certains arguments mobilisés par les institutions afin de préserver un « espace » pour la négociation (Médiatrice, 2016), que ces arguments soient utilisés dans les lettres de refus d'accès à des documents, lors des négociations sur les règles de transparence, ou dans les relations interinstitutionnelles. La Cour et la Médiatrice ont par exemple contesté l'argument selon lequel publier des documents lorsque le processus décisionnel est en cours diminuerait la souplesse de négociation (voir, par exemple : Conseil, 2014) parce que les représentants ne pourraient justifier auprès de leur opinion qu'ils aient changé de position. À ce raisonnement, la Cour et la Médiatrice ont répondu que les citoyens sont tout à fait capables de comprendre ces changements de position (Access Info Europe/Conseil, 2011, § 69 ; De Capitani/Parlement, 2018, § 102 ; De Capitani/Conseil, 2023, § 79 ; Médiatrice, 2016). Ce contre-argument a le mérite de mettre en question une thèse apparemment de bon sens et régulièrement mobilisée par les institutions. Notons qu'il est cependant fragile, car décider de l'accès à l'information en émettant des hypothèses sur les capacités et incapacités des citoyens revient à prendre pour critère une variable indéterminée. Plus que les capacités des citoyens et les conséquences qu'elles auraient sur le comportement des décideurs – qui varient en fonction du contexte –, c'est le droit du public à être informé qui doit être pris en compte. En outre, si l'on invoque les capacités et incapacités des citoyens, il suffira qu'un document publié suscite de vives contestations et mette une négociation

dans l'impasse pour que les défenseurs de la confidentialité affirment à nouveau que négociation et transparence sont incompatibles (Novak, à paraître).

Par ailleurs les institutions soutiennent parfois qu'un processus trop ouvert conduirait à des pressions externes. Pourtant, les organisations non gouvernementales aussi bien que les experts notent que les participants aux trilogues sont l'objet de pressions des *lobbies*. Ce dernier élément a été pris en compte par la Médiatrice dans sa décision sur la transparence des trilogues. Elle retourne cet argument en observant que le fait que des groupes tentent d'influencer le processus n'est pas illégitime ; selon elle, le vrai problème est que dans un contexte d'opacité, seuls les groupes ayant le plus de contacts et de ressources ont les moyens de le faire. Pour cette raison, il est nécessaire d'ouvrir le processus à tous (2016, § 26).

Négociation et transparence : deux éléments conciliables ?

De manière générale, un obstacle à la transparence est la « capacité de négocier » (Médiatrice, 2016, § 43 et 44) souvent invoquée par les acteurs pour défendre une transparence limitée. Dans sa décision sur les trilogues, la Médiatrice cherche un équilibre entre l'efficacité du processus décisionnel et l'accès à l'information. Elle tente de préserver la « capacité de négocier » en recommandant que les positions initiales des institutions soient publiées *avant* le début des trilogues, et que les documents à quatre colonnes soient publiés *une fois le processus clos*. Cette solution permettrait aux institutions de négocier et éviterait le phénomène suivant : en cours de décision, il arrive qu'une concession soit offerte, puis retirée (2016, § 54). Un tel phénomène pourrait être mal interprété par le public, et conduire les négociateurs à ne plus faire de concessions. Cette argumentation de la Médiatrice ne semble pas entièrement conciliable avec l'idée selon laquelle les citoyens comprennent que les négociateurs aient à revenir sur leurs positions afin de trouver un compromis (2016, § 45). De plus, elle ne résout pas le problème que la Médiatrice a elle-même relevé, soit l'accès privilégié de certains groupes à l'information, qui justifierait selon elle une ouverture démocratique du processus. C'est aussi à cause de ces contradictions au moins apparentes que fonder les décisions d'accès à l'information sur les compétences et

incompétences supposées des citoyens est problématique. Quand on débat des limites légitimes à la transparence, l'argument selon lequel négocier à huis clos conduit à renforcer l'influence de certains groupes d'intérêt tandis que la société civile n'est pas informée, apparaît fondamental. Il l'est non seulement parce qu'il peut correspondre à des situations réelles de *lobbying* opaque, mais aussi parce que la perception de ce risque diminue de manière générale la confiance dans les institutions.

Ces considérations ne signifient pas pour autant que la négociation et la transparence sont aisément conciliables. Comme on l'a dit, il s'agit d'un problème bien réel, mais qui est moins lié aux capacités de compréhension des citoyens, sur lesquelles on pourrait débattre sans fin, qu'aux pratiques décisionnelles. Un argument souvent utilisé par les institutions lorsqu'elles refusent de donner accès à un document est que les réunions publiques empêcheraient les décideurs de se parler franchement. Il a été contesté par le Tribunal dans l'affaire *Access Info Europe/Conseil*¹², qui note que le Conseil n'a pas montré de manière convaincante que la publication d'un document avait effectivement nui à la confiance entre les participants et la sincérité des échanges (2011, § 73). De fait, les études empiriques sur le Conseil montrent que la négociation rend difficile pour les différentes parties de s'informer sur les intérêts des autres parties (Novak, 2011). Ceci est particulièrement le cas au sein du Conseil, où un problème permanent pour les différentes délégations et la présidence qui conduit les négociations est de comprendre quels sont les intérêts des uns et des autres. Tout contexte de négociation implique une distinction entre les préférences ou intérêts, et ce que l'on dira aux autres négociateurs – la

position qu'on défendra. Il est par exemple courant de demander plus que ce que l'on souhaite vraiment, car, sachant qu'on devra probablement concéder, on minimise ainsi les pertes possibles. La négociation implique en outre la formulation de stratégies qui, par définition, ne sont pas révélées aux autres négociateurs. La Médiatrice le note en observant que rendre les trilogues plus transparents ne devrait pas conduire les institutions à révéler leurs stratégies, soit la façon dont chacune entend négocier avec les deux autres (2016, § 57). Il y aurait beaucoup à dire sur les liens entre négociation et opacité, mais l'important ici est d'indiquer qu'à huis clos, les échanges ne sont pas nécessairement transparents. C'est aussi ce manque de transparence interne aux institutions qui constitue un obstacle à l'information publique : comment informer les citoyens des processus décisionnels si les acteurs eux-mêmes ne partagent pas entre eux ouvertement l'information ?

On voit que si la Cour et la Médiatrice défendent le droit d'accès à l'information, il n'y a pas de consensus sur les restrictions qu'il serait légitime d'apporter à ce droit. Alors que les exceptions mentionnées dans l'article 4, § 2 du règlement 1049/2001 sont relativement précises, la protection du processus décisionnel mentionnée dans l'article 4, § 3 est vague et n'apporte pas de réponse à la tension entre la capacité de négocier et l'accès public à l'information, puisque les décisions de publier ou non les documents doivent alors être prises au cas par cas. Étant donné l'importance de la négociation dans les instances internationales et supranationales, et leur influence croissante sur les législations nationales, la transparence de la négociation et la responsabilité démocratique des acteurs impliqués constituent un enjeu politique majeur.

Stéphanie Novak est professeure de science politique et relations internationales à l'université Ca' Foscari de Venise.

¹² Cette affaire oppose l'organisation non gouvernementale *Access Info Europe* au Conseil. En 2008, dans le cadre de ses actions visant à accroître la transparence des institutions, *Access Info Europe* a requis auprès du Conseil une note adressée par son secrétariat général au groupe de travail sur l'information institué par le Conseil, concernant la proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission. Ce document rassemblait les propositions d'amendements ou de nouvelles rédactions communiquées par plusieurs États membres lors de la réunion du groupe de travail du 25 novembre 2008 (*Access Info Europe/Conseil*, § 6). Le Conseil a adressé ce document à l'organisation en effaçant l'identité des États membres mentionnés dans la note, si bien qu'il n'était plus possible de savoir quelle position avait été défendue par quel État membre. Le Conseil a justifié cet accès seulement partiel au document en soutenant que la divulgation de l'identité des États membres cités porterait gravement atteinte au processus décisionnel. En 2011, *Access Info Europe* a contesté cette décision auprès du Tribunal qui a donné raison à l'organisation pro-transparence.

Références

Sources primaires

Jugements du Tribunal et de la Cour de Justice de l'Union européenne

- Conseil/Hautala, affaire C-353/99 P, 6 décembre 2001.
- Suède et Turco/Conseil, affaires jointes C-39/05 P et C-52/05 P, 1^{er} juillet 2008.
- Access Info Europe/Conseil, affaire T-233/09, 22 mars 2011.
- Conseil/Access Info Europe, affaire C-280/11P, 17 octobre 2013.
- De Capitani/Parlement, affaire T-540/15, 22 mars 2018.
- ClientEarth/Commission, affaire C-57/16 P, 4 septembre 2018.
- De Capitani/Conseil, affaire T-163/21, 25 janvier 2023.

Autres documents

- Conseil (2009)**,
Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur (2009/937/UE).
- Conseil (2014)**,
Document 8622/14, Subject: Drafting of documents relating to legislative activities. Brussels, 11 April 2014.
- Conseil européen (2001)**,
Conseil européen Laeken. *Conclusions de la présidence. Annexe 1. Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne.* 14 et 15 décembre 2001.
- Médiatrice européenne (2016)**,
Décision dans l'affaire OI/8/2015/JAS – Propositions formulées par la Médiatrice européenne à l'issue de son enquête stratégique OI/8/2015/JAS sur la transparence des trilogues, 12/07/2016.
- Médiatrice européenne (2018)**,
Recommendation of the European Ombudsman in case OI/2/2017/TE on the Transparency of the Council legislative process made in accordance with Article 3(6) of the Statute of the European Ombudsman.

Médiatrice européenne (2022),
Decision on the Council of the European Union's refusal to give full public access to documents related to negotiations on the draft 'Digital Markets Act' (case 1499/2021/SF). 27/06/2022.

Parlement européen (2013),
Résolution du Parlement européen du 12 juin 2013 sur la révision du règlement (CE) n° 1049/2001 dans l'impasse (2013/2637[RSP]).

Parlement européen (2023),
Revision of the access to documents Regulation In "Civil Liberties, Justice and Home Affairs – LIBE". Rapporteure : Evin Incir. 20/04/2023. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-revision-of-the-access-to-documents-regulation>

Registre de transparence (2021),
Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire. *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 207/1, 11 juin 2021.

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, *Journal officiel de l'Union européenne* n° L 145, 31 mai 2001, p. 0043-0048.

Statawatch (2023),
EU: Eurodac and Joint Investigation Teams: four-column documents ready for secret trilogues, 27 February 2023, <https://www.statawatch.org/news/2023/february/eu-eurodac-and-joint-investigation-teams-four-column-documents-ready-for-secret-trilogues/#:~:text=The%20four%2Dcolumn%20documents%20are,once%20negotiations%20have%20got%20underway.>

Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée),
Journal officiel de l'Union européenne
n° C 326/47, 26 octobre 2012.

Transparency International EU (2022),
Open letter: transparency for DSA and DMA
trilogues, 1 March 2022, <https://transparency.eu/open-letter-dsa-and-dma-trilogues/>

Sources secondaires

Bjurulf B., Elgström O. (2004),
“Negotiating transparency: The role of institutions”, *Journal of Common Market Studies* 42, n° 2, pp. 249-269.

Brandtsma G. J. (2019),
“Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: Promise unfulfilled”, *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 10, pp. 1464-1483.

Curtin D. (2017),
« “Accountable independence” of the European Central Bank: seeing the logics of transparency », *European Law Journal*, 2017, vol. 23, n°s 1-2, pp. 28-44.

Curtin D., Leino P. (2017),
“In search of transparency for EU law-making: Trilogues on the cusp of dawn”, *Common market law review*, vol. 54, n° 6, pp. 1673-1712.

Erkkilä T. (2012),
Government transparency. Impacts and unintended consequences, New York, NY: Palgrave Macmillan.

Flinn A., Jones H. (2009),
Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?, Routledge.

Grimmelikhuijsen S., Porumbescu G., Hong et Im T. (2013),
“The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment”, *Public administration review*, vol. 73, n° 4, pp. 575-586.

Hillebrandt M., Leino-Sandberg P. (2021),
“Administrative and judicial oversight of trilogues”, *Journal of European Public Policy*, vol. 28, no 1, pp. 53-71.

Hood C., Heald D. (2006),
Transparency: The key to better governance?, Vol. 135, Oxford University Press for The British Academy.

Leino-Sandberg P. (2022),
“Transparency and Trilogues: Real Legislative Work for Grown-Ups?”, *European Journal of Risk Regulation*, pp. 1-21.

Maes M. (2010),
« Le droit d'accès aux documents des institutions européennes », *Cahiers de la documentation*, 4, pp. 25-37.

Mansbridge J. (2009),
“A ‘selection model’ of political representation”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 17, no 4, pp. 369-398.

Meijer A. (2013),
“Understanding the complex dynamics of transparency”, *Public administration review*, vol. 73, n° 3, pp. 429-439.

Meijer A. (2015),
“Government transparency in historical perspective: From the ancient regime to open data in the Netherlands”, *International Journal of Public Administration*, vol. 38, n° 3, pp. 189-199.

Năstase A., Muurmans C. (2020),
“Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective”, *Regulation & Governance*, vol. 14, n° 2, pp. 238-255.

Naurin D. (2006),
“Transparency, publicity, accountability. The missing links”, *Swiss Political Science Review*, vol. 12, n° 3, pp. 90-98.

Novak S. (2011),
La prise de décision au Conseil de l'Union européenne : pratiques du vote et consensus, Paris, Dalloz.

Novak S., Hillebrandt M. (2020),
“Analysing the trade-off between transparency and efficiency in the Council of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n° 1, pp. 141-159.

Novak S.,
« De la “capacité de négocier” : un concept opaque peut-il justifier une transparence limitée du processus législatif européen ? », *Revue des affaires européennes*, à paraître.

Peters A. (2013),

“Towards Transparency as a Global Norm”,
in Bianchi A., Peters A. (dir.), *Transparency
in International Law*, pp. 534-607, Cambridge,
Cambridge University Press.

Przeworski A., Stokes S. C., Manin B. (dir.)

(1999),
Democracy, accountability, and representation,
Cambridge, Cambridge University Press.

Robert C. (2018),

« Les dispositifs de transparence entre
instruments de gouvernement et “machines
à scandales” : Fabrique et mobilisations
des formes de connaissance sur le lobbying
européen », *Politique européenne*, n° 61,
pp. 174-210.

Stasavage D. (2006),

“Does transparency make a difference?
The example of the European Council
of Ministers”, in Hood C., Heald D. (dir.),
Transparency: The key to better governance?,
Vol. 135, Oxford University Press for
The British Academy, pp. 164-179.

de Terwangne C. (2004),

« Accès à l'information et organisations
internationales : le cas de l'Union
européenne », *Éthique publique*, vol. 6, n° 2.