



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.5.2006
COM(2006) 194 final

LIVRE VERT

INITIATIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE

(présenté par la Commission)

LIVRE VERT

INITIATIVE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE

I. INTRODUCTION

L'engagement qui a été pris de donner aux différents acteurs concernés davantage de possibilités de participer activement à l'élaboration des politiques dans l'Union européenne représente l'un des «objectifs stratégiques 2005-2009», par lesquels la Commission européenne a donné le coup d'envoi d'un «Partenariat pour le renouveau européen»¹. À cet égard, la Commission a souligné en particulier que *«les notions de consultation et de participation sont inhérentes au concept de partenariat»*.

De même, la Commission a souligné l'importance d'un *«niveau élevé de transparence»*, afin de veiller à ce que l'Union *«se prête à un contrôle public et rende compte du travail qu'elle accomplit»*.

La Commission estime que des normes élevées en matière de transparence participent de la légitimité de toute administration moderne. Les citoyens européens sont en droit de compter sur des institutions publiques efficaces, responsables et axées sur le service; ils sont également en droit d'attendre que les pouvoirs et les ressources qu'ils ont confiés aux organes politiques et publics soient utilisés avec circonspection et ne soient jamais détournés à des fins personnelles.

C'est dans ce contexte que la Commission a lancé, en novembre 2005, l'«Initiative européenne en matière de transparence»².

Cette initiative s'inscrit dans le prolongement d'une série de mesures touchant à la transparence qui ont déjà été instaurées par la Commission, en particulier celles qui ont été prises dans le cadre des réformes globales engagées depuis 1999 et dans le livre blanc sur la gouvernance européenne. Parmi les mesures les plus significatives adoptées dans ce domaine figurent:

- la législation relative à «l'accès aux documents» (règlement (CE) n° 1049/2001), qui établit le cadre d'accès aux documents non publiés des institutions et des organes communautaires, ces documents étant rendus accessibles par l'intermédiaire d'un registre ou à la suite d'une demande. La Commission a également mis en place un registre de documents (comme l'exige le règlement), ainsi qu'un registre spécial destiné aux documents relatifs aux travaux des comités «comitologie»;
- le lancement de bases de données fournissant des informations sur les organes consultatifs et les groupes d'experts qui conseillent la Commission;
- une large consultation des parties intéressées et des études d'impact approfondies préalables à la présentation de propositions législatives. Ces études permettent de

¹ COM(2005) 12.

² SEC(2005) 1300.

veiller à ce que les préoccupations des citoyens et de l'ensemble des parties intéressées soient dûment prises en compte. Elles représentent une contribution essentielle à la mise en œuvre de la politique de la Commission visant à «mieux légiférer»;

- le «Code de bonne conduite administrative», qui constitue la norme de qualité de l'institution dans ses relations avec le public. Les règles de déontologie qui s'appliquent au personnel de la Commission sont établies dans le statut des fonctionnaires et ses règles d'application. S'agissant du niveau politique, le traité CE comporte des dispositions précises sur les normes éthiques que doivent respecter les membres de la Commission. Ces normes sont entrées en vigueur avec l'adoption du «Code de conduite des commissaires».

En lançant l'initiative européenne en matière de transparence, la Commission a engagé un réexamen de son approche générale à l'égard de la transparence. L'objectif est de recenser les domaines qui appellent des améliorations et de promouvoir un débat sur ce thème. Cette initiative couvre de ce fait un large éventail de questions, qui va de la fourniture d'informations plus complète sur la gestion et l'utilisation des fonds communautaires à la déontologie dans les institutions européennes et au cadre dans lequel les groupes de pression et les organisations de la société civile exercent leurs activités.

Lors du lancement de l'initiative le 9 novembre 2005, la Commission a établi une distinction entre ces trois domaines d'action.

Dans le premier domaine, elle a décidé de prendre immédiatement la mesure suivante:

- afin de permettre un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds de l'Union européenne faisant l'objet d'une gestion partagée, la création d'un site Internet qui permettra d'avoir accès facilement aux informations disponibles sur les bénéficiaires des projets et programmes considérés. Ce site contiendra également des liens vers les sites Internet des États membres qui fournissent des informations sur les bénéficiaires de fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée;
- la Commission étendra son registre de documents, afin en particulier qu'un plus grand nombre de documents puissent être directement disponibles en ligne.

La deuxième série de mesures consistera en un débat avec les autres institutions européennes sur les questions suivantes:

- les règles et normes déontologiques que doivent observer les mandataires politiques, élus ou nommés, des institutions européennes;
- le réexamen de la législation relative à l'accès aux documents. La coopération interinstitutionnelle sur ce thème s'appuiera sur une consultation des parties intéressées organisée vers la fin de 2006 ou le début de 2007, qui sera suivie par une proposition de la Commission;
- la révision du cadre juridique régissant les activités de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), afin de veiller à ce qu'il soit systématiquement informé par les États membres des résultats définitifs des cas de fraude signalés aux autorités nationales.

Enfin, la Commission a recensé trois grands volets de l'Initiative européenne en matière de transparence qu'il conviendrait de développer sur la base d'une consultation publique ouverte et qui font l'objet du présent livre vert:

- **La nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêt (de pression)**

L'approche suivie par la Commission en ce qui concerne les contacts avec les groupes d'intérêt a toujours été inspirée par un souci d'ouverture. Ces dernières années, la Commission a renforcé et étoffé sa politique relative à la participation des organisations de la société civile et d'autres acteurs intéressés, en particulier par l'adoption du «Livre blanc sur la gouvernance européenne» et des «Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées avec les parties intéressées»³.

Parallèlement, la Commission a souligné le principe selon lequel *une participation plus active suppose une responsabilité accrue*⁴. Les relations entre la Commission et les groupes d'intérêt doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle externe. Il a donc été jugé opportun de réexaminer le cadre régissant les activités de ces groupes et d'organiser une consultation sur la nécessité de nouvelles initiatives.

- **La recherche d'un retour d'informations sur les normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission**

Les normes applicables aux consultations engagées par la Commission contribuent à garantir des échanges transparents entre les groupes d'intérêt et la Commission. Cela fait désormais trois ans que ces normes se sont appliquées pour la première fois.

La Commission souhaiterait compléter son propre suivi interne de l'application de ces normes par la recherche d'un retour d'informations externe.

- **L'obligation de divulgation des informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée.**

Outre le portail internet évoqué précédemment, la question a été posée de savoir si les États membres devraient être légalement tenus de divulguer l'identité des bénéficiaires de fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée.

Les parties intéressées sont invitées à présenter leur opinion sur ces thèmes en répondant aux questions qui figurent dans les chapitres consacrés spécifiquement à chacun de ces trois volets.

La consultation débutera le 3 mai et s'achèvera le 31 août 2006.

Les contributions doivent être adressées à la Commission en passant par un site Internet créé à cet effet, qui fournit un complément d'informations sur le processus de consultation. La Commission consultera également les parties intéressées par l'intermédiaire de ses représentations dans les États membres.

³ COM(2002) 704.

⁴ Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne.

Toutes les contributions seront publiées sur ce site.

II. TRANSPARENCE ET REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS (LOBBYING)

1. Définitions et concepts de base

Aux fins du présent livre vert, on entend par «lobbying» toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes.

De la même façon, on entend par «lobbyistes» les personnes qui se livrent à ce type d'activités et qui travaillent dans toute une série d'organisations telles que les cabinets de consultants spécialisés dans les affaires publiques, les cabinets d'avocats, les ONG, les groupes de réflexion, les groupes de pression au sein des entreprises («représentants internes») ou les groupements professionnels.

Pour permettre une discussion fructueuse sur la façon de définir l'activité de lobbying au niveau de l'Union européenne, il est nécessaire de définir le cadre de base sur lequel doivent reposer les relations entre les institutions de l'Union européenne et les lobbyistes. Pour la Commission, les aspects suivants sont essentiels:

1. Le lobbying est une activité légitime dans le cadre d'un système démocratique, qu'elle soit menée par des citoyens ou des entreprises, des organisations de la société civile et d'autres groupes d'intérêt ou par des entreprises travaillant pour le compte de tiers (spécialistes des affaires publiques, groupes de réflexion et avocats).
2. Les lobbyistes peuvent contribuer à attirer l'attention des institutions européennes sur des questions importantes. Dans certains cas, la Communauté offre un soutien financier, afin de veiller à ce que les opinions de certains groupes d'intérêt puissent être exprimées de façon satisfaisante au niveau européen (les intérêts des consommateurs, des citoyens souffrant de handicap, des intérêts écologiques, etc.).
3. Les institutions européennes ne doivent pas toutefois subir d'influences indues du fait d'activités de lobbying inadéquates.
4. Lorsque des groupes de pression cherchent à contribuer à l'élaboration des politiques dans l'Union européenne, les citoyens de l'UE doivent être clairement informés de la contribution qu'ils apportent aux institutions européennes. Ils doivent également connaître clairement les entités que ces groupes représentent, en quoi consistent leur mission et la façon dont ils sont financés.
5. L'obligation faite aux institutions européennes de déterminer et de garantir l'«intérêt général de la Communauté»⁵ va de pair avec leur droit de tenir des délibérations internes sans ingérence d'intérêts externes.
6. Les mesures dans le domaine de la transparence doivent être efficaces et proportionnées.

⁵ Voir l'article 213 du traité CE.

2. Pratiques qui peuvent être source de problème

Les médias, les milieux universitaires et les groupes d'intérêt ont exprimé des préoccupations quant aux pratiques de lobbying qui sont jugées aller au-delà de la représentation légitime des intérêts. Cela concerne non seulement les pratiques qui sont clairement illégales (fraude et corruption) mais également d'autres méthodes de lobbying irrégulières qui profitent de la politique d'ouverture des institutions de l'UE ou sont manifestement trompeuses.

On cite souvent à cet égard les exemples suivants:

- Des informations faussées sont fournies aux institutions de l'Union européenne quant à l'éventuel impact économique, social ou environnemental de projets de proposition législative.
- Les technologies modernes de communication (Internet et courriers électroniques) font qu'il est facile d'organiser des campagnes massives pour ou contre une cause donnée, sans que les institutions de l'Union européenne soient à même de vérifier dans quelle mesure ces campagnes reflètent les préoccupations réelles des citoyens européens.
- La légitimité de la représentation des intérêts par les ONG européennes est parfois mise en cause du fait que certaines ONG semblent dépendre d'un soutien financier accordé par le budget de l'UE ainsi que d'un soutien politique et financier de leurs membres.
- En revanche, de nombreuses ONG font valoir que les conditions ne sont pas égales en matière de lobbying car le secteur des entreprises est en mesure d'investir des ressources financières plus importantes dans cette activité.
- De manière générale, on peut entendre des critiques au sujet de l'absence d'informations suffisantes sur les lobbyistes qui exercent leurs activités au niveau de l'Union européenne, et notamment sur les ressources financières dont ils disposent.

3. Mesures en place et options

La politique que suit actuellement la Commission dans le domaine de la transparence des activités de lobbying repose sur deux catégories de mesures différentes: d'une part, les informations sur les relations entre les groupes d'intérêt et la Commission, qui sont fournies au grand public afin de permettre un contrôle externe, et d'autre part, les règles en matière d'intégrité qui régissent le comportement que doivent observer les personnes qui font l'objet d'un lobbying et les lobbyistes eux-mêmes.

3.1. Contrôle externe

La perspective d'un contrôle externe peut exercer un effet de dissuasion sur les pratiques de lobbying irrégulières: grâce aux mesures prises en matière de transparence, on peut être informé de l'identité des personnes qui se livrent à des activités de lobbying et des positions qu'elles prennent lorsqu'elles exercent ces activités auprès des institutions européennes.

La Commission européenne est en contact avec toute une série d'acteurs, d'experts et de lobbyistes. La présente partie traite de la participation des représentants des groupes d'intérêt aux processus de consultation publique.

Dans ce domaine, la Commission a déjà une politique bien établie en matière de transparence, qui est énoncée dans les «*Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées avec les parties intéressées*».

Les *normes minimales* exigent que les contributions des participants aux consultations publiques soient publiées sur Internet (voir également le chapitre III). Les normes de consultation contiennent également des exigences en matière de transparence en ce qui concerne la nature des groupes d'intérêt.

Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations

«L'ouverture et la responsabilité sont des principes importants qui doivent guider les organisations qui tentent de contribuer à l'élaboration des politiques européennes. Il doit ainsi être possible de voir clairement:

- *quels sont les intérêts qu'elles représentent;*
- *quel est le degré de cette représentation.*

Les parties intéressées qui souhaitent commenter une proposition de la Commission doivent donc être prêtes à fournir les informations susmentionnées à celle-ci ainsi qu'au public en général. Ces informations devraient être disponibles grâce à la base de données CONECCS (lorsque les organisations satisfont aux critères pour pouvoir être enregistrées dans la base et souhaitent elles-mêmes y figurer) ou à d'autres mesures telles que des feuilles d'information spéciales. Si ces informations ne sont pas communiquées, les contributions seront considérées comme des contributions individuelles»⁶.

CONECCS⁷ est la base de données de la Commission (alimentée sur une base facultative), qui contient des informations sur les organisations de la société civile européennes. La notion d'«organisations de la société civile» est large et inclut les syndicats et les fédérations d'employeurs, les ONG, les associations de consommateurs, les organisations représentatives des milieux socioéconomiques, les associations caritatives et les organisations communautaires⁸. CONECCS peut donc être considérée comme une base de données sur les groupes d'intérêts (de pression) européens.

Elle sert de source d'information pour les services de la Commission et le grand public. L'enregistrement d'une organisation de la société civile n'est pas toutefois obligatoire ou encouragé mais il n'est pas non plus découragé.

La Commission européenne ne possède pas de système d'accréditation, ni ne tient de registre obligatoire des organisations avec lesquelles elle est en relation.

Le Parlement européen (PE) en revanche a mis en place un système d'accréditation pour toutes les personnes qui ont besoin d'avoir fréquemment accès aux locaux de cette institution (fréquence définie comme équivalant à cinq jours ou plus par an). Ce système permet l'accès

⁶ COM(2002) 704.

⁷ CONECCS – **C**onsultation, **C**ommission européenne et **S**ociété civile
http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm.

⁸ La Commission s'est largement inspirée de la définition du Comité économique et social européen (CESE).

physique aux locaux du Parlement. Des laissez-passer spéciaux d'une durée de validité d'un an sont délivrés par les questeurs. Ces laissez-passer indiquent le nom du titulaire, et le nom de l'entreprise ou de l'organisation pour laquelle il travaille ou qu'il représente. Un registre des lobbyistes accrédités est publié sur le site Internet du Parlement européen. Il s'agit simplement d'une liste alphabétique qui indique seulement le nom des titulaires du laissez-passer et des organisations qu'ils représentent. Cette liste ne précise pas les intérêts qu'ils défendent.

Au sein de l'Union européenne, le *Bundestag* allemand est, pour l'heure⁹, le seul parlement à avoir adopté des règles formelles spécifiques concernant l'enregistrement des groupes de pression. Chaque année, une liste publique de l'ensemble des groupes désireux d'exprimer ou de défendre leur opinion est établie. Pour pouvoir être enregistrés, les groupes d'intérêts sont tenus de fournir les informations suivantes: nom et siège de l'organisation, composition du conseil d'administration et du conseil de direction, domaine d'intérêt, nombre de membres, noms des représentants de l'association et adresse administrative. Il n'y a pas d'obligation de fournir des informations financières. Le registre est accessible sur internet.

En principe, les groupes de pression ne peuvent être entendus par des commissions parlementaires ou se voir délivrer un laissez-passer leur donnant accès aux bâtiments du parlement à moins d'être inscrits dans le registre. Toutefois, le *Bundestag* peut également inviter à titre *exceptionnel* des organisations qui ne figurent pas dans le registre à présenter des informations.

Certains pays non membres de l'Union européenne (États-Unis et Canada) ont instauré un registre obligatoire des lobbyistes: ils imposent aux entreprises de relations publiques et aux groupes de pression de tenir des listes de leurs clients, d'indiquer les questions qu'ils traitent et la rémunération qu'ils perçoivent de la part de chaque client pour l'exécution de leurs tâches. Les lobbyistes doivent également présenter régulièrement un rapport. Ces données sont accessibles au public sur internet.

Renforcement du contrôle externe

S'agissant des moyens de renforcer le contrôle externe des actions de lobbying, un certain nombre d'options peuvent être envisagées. La fourniture d'informations plus complètes sur les personnes qui ont contribué à l'élaboration d'une politique ou d'un cadre juridique et la mise en place d'un système d'enregistrement reposant sur des incitations sont les options qui, selon la Commission européenne, semblent les plus appropriées.

Amélioration des informations

Il convient en premier lieu de mettre l'accent sur l'application cohérente des règles qui existent dans le domaine des consultations publiques ouvertes, ce qui signifie que la Commission veillera à ce que, dans le cadre de ce type de consultations, on demande systématiquement aux groupes d'intérêt de fournir des informations sur leurs objectifs, leurs sources de financement et les intérêts qu'ils représentent.

L'application des exigences qui existent en matière de transparence pourrait être renforcée par l'élaboration d'un outil électronique (questionnaire), qui permettrait à la Commission de

⁹ L'instauration de systèmes obligatoires est actuellement envisagée dans certains des nouveaux États membres de l'UE.

recueillir davantage d'informations sur les participants aux consultations publiques ouvertes se déroulant sur Internet.

Ce type d'instrument sur mesure serait utilisé par l'ensemble des services de la Commission pour leurs consultations sur Internet.

Enregistrement – Système facultatif s'accompagnant d'incitations

La Commission pourrait élaborer et gérer un système d'enregistrement facultatif sur Internet de tous les groupes d'intérêt et lobbyistes désireux d'être consultés sur des initiatives communautaires. Les groupes et lobbyistes qui entreraient dans ce registre certaines informations les concernant se verraient offrir la possibilité d'indiquer leurs intérêts spécifiques et seraient alors avertis des consultations organisées dans ces domaines présentant pour eux un intérêt particulier. Ainsi, seuls les lobbyistes qui se seraient fait enregistrer seraient avertis automatiquement par la Commission de l'organisation d'une consultation. Pour pouvoir figurer dans le registre, les groupes d'intérêt ou lobbyistes devraient fournir des informations sur les personnes qu'ils représentent, sur leur mission et leur mode de financement. Ils devraient également souscrire à un code de déontologie (voir partie 3.2.), mis en œuvre de façon crédible et transparente. Ce registre offrirait au grand public un aperçu des personnes qui se livrent à des activités de lobbying auprès de la Commission.

3.2. Règles en matière d'intégrité: codes de déontologie des lobbyistes

Parallèlement au contrôle externe des contacts avec les lobbyistes, les règles relatives à l'intégrité représentent une autre contribution essentielle en matière de transparence des activités de lobbying.

Situation actuelle

La conception classique qui prévaut au niveau européen veut qu'au lieu de définir de nouvelles règles juridiquement contraignantes régissant la conduite des lobbyistes, ce soit aux représentants des institutions eux-mêmes qu'il incombe de respecter des principes déontologiques. Aussi les membres de la Commission et le personnel des institutions européennes sont-ils soumis à des règles strictes qui garantissent leur impartialité. Les dispositions correspondantes sont inscrites dans le traité instituant la Communauté européenne et dans le statut des fonctionnaires (voir annexe).

Le respect de ces règles est assuré par des mécanismes spéciaux de contrôle et de sanction.

La Commission a estimé que des codes de déontologie des lobbyistes, facultatifs, pouvaient jouer un rôle d'appui utile. Elle a jusqu'à présent opté pour une politique d'autorégulation dans ce domaine. Dans sa communication de 1992 relative aux groupes d'intérêts, la Commission a invité les lobbyistes à adopter leurs propres codes de conduite à la lumière de critères minimaux qu'elle a proposés. Ces critères peuvent, pour l'essentiel, se résumer comme suit:

- les lobbyistes doivent agir avec honnêteté et toujours indiquer les intérêts qu'ils représentent;
- ils ne doivent pas diffuser d'informations trompeuses;

- ils ne doivent offrir aucune forme de gratification dans le but d'obtenir des informations ou de bénéficier d'un traitement de faveur.

Grâce au système d'autorégulation encouragé par la Commission, diverses organisations de coordination des spécialistes des affaires publiques européennes (consultants et sociétés de consultants) ont adopté des codes de conduite facultatifs. Ces codes se fondent sur les normes minimales proposées par la Commission et sont très similaires dans leur esprit et leur contenu. En 2005, ces organisations ont assorti leur code de mécanismes de sanctions internes, pouvant aller du blâme à l'exclusion temporaire ou définitive.

Jusqu'à présent, aucun cas de manquement n'a été signalé dans le cadre de ces codes de conduite facultatifs. Il importe également de noter que seuls les consultants adhèrent à ces codes. Ni les lobbyistes qui sont salariés permanents de groupes d'intérêts ni d'autres représentants de groupes d'intérêt qui se livrent de temps à autre à des activités de lobbying (cabinets d'avocats et groupes de réflexion, par exemple) ne relèvent de ce code de conduite facultatif. Compte tenu de la physionomie du lobbying à Bruxelles, l'application de ces codes facultatifs s'est trouvée limitée. En outre, du fait que le système actuel repose sur l'autodiscipline, il apparaît nécessaire de consolider les codes existants et de mettre en place un système commun d'application et de sanctions qui reçoive l'adhésion de tous les acteurs concernés. Cela pourrait englober un code de conduite commun applicable à l'ensemble des lobbyistes, suivi par une organisation spéciale jouant un rôle de coordination et assorti éventuellement d'un système d'enregistrement relevant de la Commission. Il a également été suggéré que les institutions de l'Union européenne devraient être prêtes à infliger des sanctions officielles à tout lobbyiste enfreignant le code de conduite.

Le Parlement européen a mis en place un code de conduite obligatoire¹⁰ que doit respecter toute personne demandant à être accréditée (voir considérations précédentes). Tout manquement pourrait conduire au retrait de l'accréditation, c'est-à-dire de l'autorisation d'accès aux locaux du Parlement européen.

Il n'existe pas à l'heure actuelle dans les États membres de l'Union européenne de codes de conduite obligatoires¹¹. Il semble que le Canada soit le seul pays tiers qui applique ce type de système. Sur le fond, le code canadien couvre les mêmes domaines que les critères minimaux sur lesquels se fonde le code facultatif proposé par la Commission. Le droit canadien prévoit que le «directeur fait enquête lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction au code de déontologie des lobbyistes»; il dépose son rapport d'enquête devant le Parlement. Les résultats de cette enquête sont rendus publics (en 2003-2004, quatre plaintes ont été instruites: toutes ont été jugées sans fondement). Toute violation de la loi peut être punie d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende pouvant atteindre 66 000 euros.

Perspectives

Dans ce contexte, la Commission estime qu'il est nécessaire de renforcer la transparence des activités de lobbying. Selon elle, un système crédible comprendrait les éléments suivants:

¹⁰ Figurant à l'article 3 de l'annexe IX du règlement intérieur du Parlement européen.

¹¹ En Slovaquie et en Hongrie, ce type d'approche prévoyant un code obligatoire est envisagé.

- un système facultatif d'enregistrement géré par la Commission, incitant clairement les lobbyistes à s'enregistrer. Parmi les incitations proposées figurerait le fait d'être automatiquement averti des consultations organisées sur les questions présentant un intérêt pour les lobbyistes;
- un code de déontologie commun à l'ensemble des lobbyistes, ou au moins des normes minimales communes; ce code pourrait être élaboré par le corps des lobbyistes lui-même, éventuellement en consolidant et en améliorant les codes existants;
- un système de suivi et de sanctions à appliquer en cas d'enregistrement incorrect et/ou de violation du code de déontologie.

La Commission n'est pas d'avis qu'un système d'enregistrement obligatoire représenterait une option appropriée. Un système renforcé d'autorégulation semblerait plus adéquat. On pourrait toutefois, après un certain laps de temps, procéder à un examen pour évaluer si l'autorégulation a fonctionné. Dans la négative, on pourrait envisager un système de mesures obligatoires (code de déontologie et enregistrement obligatoires).

Questions:

- *Êtes-vous d'avis qu'il conviendrait de s'employer à renforcer la transparence des activités de lobbying ?*
- *Êtes-vous d'accord pour considérer que les lobbyistes qui souhaitent être avertis automatiquement des consultations par les institutions de l'Union européenne doivent s'enregistrer et fournir des informations notamment sur leurs objectifs, leur situation financière et les intérêts qu'ils représentent ? Êtes-vous d'accord pour que le grand public ait accès à ces informations? Selon vous, qui doit gérer ce registre?*
- *Êtes-vous d'accord pour renforcer le système actuel de codes de conduite en les assortissant d'une série d'exigences minimales communes? Qui selon vous devrait rédiger ce texte ?*
- *Êtes-vous d'avis qu'une nouvelle organisation ouverte, dotée d'un rôle de supervision externe, est nécessaire pour contrôler le respect du code et que des sanctions devraient être infligées pour tout manquement à ce code?*

III. RETOUR D'INFORMATION SUR L'APPLICATION DES NORMES MINIMALES EN MATIÈRE DE CONSULTATION

Procéder à une large consultation permet d'associer les parties intéressées au processus d'élaboration des politiques. C'est là un outil essentiel pour améliorer la qualité des propositions législatives de la Commission. *Les normes minimales* édictées par la Commission représentent un élément essentiel du plan d'action visant à «*Mieux légiférer*», dont l'objectif premier est d'améliorer la qualité de la législation de l'Union européenne.

La Commission a adopté, en décembre 2002, une communication relative aux *normes minimales applicables aux consultations*¹². L'objectif était de créer un cadre général de

¹² COM(2002) 704.

consultation qui soit transparent et cohérent, tout en étant suffisamment souple pour permettre aux services de la Commission d'adapter leurs méthodes de consultation à des domaines d'action particuliers. La motivation générale de cette mesure était de veiller à ce que le point de vue des parties intéressées soit correctement pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques de la Commission.

Les normes minimales s'appliquent aux consultations sur les grandes propositions stratégiques de la Commission pour lesquelles une analyse d'impact est nécessaire; ces propositions sont énumérées dans le programme de travail annuel de la Commission¹³. Les normes minimales s'appliquent aussi aux consultations organisées sur les Livres verts¹⁴. Les services de la Commission sont encouragés à appliquer ces normes à d'autres exercices de consultation également; certains exercices spécifiques échappent toutefois au champ d'application des normes minimales, notamment les décisions adoptées dans le cadre d'un processus de consultation officielle des États-membres (à savoir la procédure dite de comitologie), la consultation organisée au moyen du «*dialogue social*» (articles 137 à 139 du traité CE) et les consultations prévues par les accords internationaux. Les principes généraux et les normes minimales ne sont pas juridiquement contraignants.

La communication définit les «**consultations**» comme les processus par lesquels la Commission souhaite, avant d'adopter une décision, s'assurer la contribution des parties intéressées à l'élaboration de la politique considérée. Par «**parties intéressées**», on entend toutes les personnes désireuses de participer aux consultations organisées par la Commission, qu'il s'agisse d'organisations ou de citoyens.

Les normes minimales sont en vigueur depuis le début de 2003. À la fin de 2005, la Commission avait achevé plus de cent propositions stratégiques¹⁵ auxquelles les normes minimales s'appliquaient. En outre, la Commission a publié, au cours de ces trois années, 26 Livres verts¹⁶ auxquels ces normes se sont également appliquées.

Sur cette période, il a été estimé généralement que le respect des normes était dans l'ensemble satisfaisant. Selon les rapports intitulés «Mieux légiférer»¹⁷, la plupart des normes minimales ont été correctement appliquées par les services de la Commission. En particulier, le point d'accès unique aux consultations, à savoir le portail Internet «Votre point de vue sur l'Europe»¹⁸, est utilisé largement pour informer les citoyens des nouvelles consultations publiques ouvertes. Il semble que les délais minimaux de réponse aient été respectés dans la plupart des cas. Les rapports sur les études d'impact ont rendu compte de façon transparente des processus de consultation et de leurs résultats. Les contributions reçues dans le cadre des

¹³ Site Internet où l'on peut consulter le «Programme de travail»

http://europa.eu.int/comm/atwork/programmes/index_en.htm.

Site Internet consacré aux «études d'impact» http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.

¹⁴ Site Internet sur les Livres verts: http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁵ Ces propositions figurent sur le site consacré aux études d'impact:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm

¹⁶ Les livres verts peuvent être consultés sur le site suivant:

http://europa.eu.int/comm/off/green/index_en.htm.

¹⁷ Les rapports intitulés «Mieux légiférer» traitent de l'application des normes minimales de consultation: rapport 2003 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2003/com2003_0770en01.pdf.

Rapport 2004 http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0098en01.pdf et annexe http://europa.eu.int/comm/civil_society/docs/SEC_2005_0364_1_EN.pdf.

¹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

consultations publiques ouvertes n'ont pas toutefois été systématiquement publiées sur internet. En outre, dans certains cas, il n'y a pas eu de retour d'informations suffisant sur la prise en compte ou non, dans la proposition stratégique finale de la Commission, des commentaires reçus dans le cadre des consultations.

Il est important pour la Commission de chercher à obtenir un retour d'informations de la part des participants aux processus de consultation, parties intéressées qui disposent d'une expérience de premier ordre des consultations et de l'application des normes de consultation, en gardant à l'esprit que ces normes s'appliquent uniquement i) aux propositions stratégiques pour lesquelles une évaluation d'impact est nécessaire et ii) aux Livres verts. Ce retour d'informations permettra à la Commission de recenser les domaines éventuels dans lesquels l'application de ces normes pourrait être améliorée et de réfléchir à de nouvelles mesures permettant de renforcer cette application.

Question:

Selon vous, la Commission a-t-elle appliqué de façon satisfaisante les principes généraux et les normes minimales en matière de consultations? Vous pouvez vous référer aux différentes normes (rappelées à l'annexe 2, pour plus de facilité).

Veillez justifier votre réponse et, le cas échéant, fournir des exemples.

IV DIVULGATION DE L'IDENTITÉ DES BÉNÉFICIAIRES DES FONDS COMMUNAUTAIRES

La Commission européenne est déterminée à mener une action de sensibilisation concernant l'utilisation des fonds communautaires, notamment en expliquant mieux le rôle de l'Europe et son importance. La Commission est responsable de l'exécution du budget de l'Union européenne. Elle doit rendre des comptes au contribuable européen et juge qu'il est dans l'intérêt public général de fournir des informations sur la façon dont les fonds communautaires sont dépensés.

Bien que les outils modernes de communication de masse offrent des possibilités sans précédent en ce qui concerne l'accès du public à l'information, les citoyens européens ont malheureusement le sentiment qu'ils n'ont qu'une connaissance plutôt limitée de l'Union européenne. En même temps, ils attendent une plus grande transparence des institutions publiques. Comme c'est de plus en plus le cas dans d'autres sphères de la vie, les citoyens veulent pouvoir avoir accès «à la demande» et de façon conviviale aux informations qui les intéressent. L'Union européenne, en tant que moteur du changement et de la modernité, souhaite être à l'avant-garde de ces évolutions.

La préparation des informations qui doivent être rendues publiques est souvent synonyme d'un surcroît de tâches administratives. La Commission estime cependant qu'il s'agit là d'un investissement nécessaire pour gagner l'adhésion de l'opinion publique.

La Commission fournit déjà les informations considérées pour les politiques financées par l'Union européenne qu'elle gère de façon centrale et directe, et s'est engagée à le faire de façon plus conviviale. L'essentiel des fonds budgétaires communautaires toutefois n'est pas dépensé de façon centrale et directe par la Commission mais en partenariat avec les États membres (c'est ce que l'on désigne par «gestion partagée»). Les dépenses effectuées au titre de la politique agricole commune et de la pêche, des Fonds structurels, du Fonds de cohésion

et du Fonds européen pour les réfugiés sont exécutées selon ce mode de gestion partagée. Au total, ces politiques gérées en partenariat avec les autorités des États membres représentent 75,7% du budget de l'Union européenne, soit 86,6 milliards d'euros par an.

Il est important de garder à l'esprit que, d'une politique à une autre, le terme «bénéficiaire» renvoie à des entités très différentes: cela peut aller des agriculteurs ou pêcheurs, etc., aux ONG, aux organismes de formation ou aux ministères nationaux, qui engagent ou exécutent certaines actions.

Aussi les informations sur les bénéficiaires de fonds communautaires dépensés dans le cadre de la gestion partagée avec les États membres sont-elles actuellement du ressort de chacun des États membres et la communication sur ce sujet est laissée à la discrétion de ces derniers. La divulgation d'informations au public varie considérablement d'un État membre à l'autre.

En l'absence d'obligation générale au niveau de l'Union européenne, il est bien entendu difficile de dresser un tableau exhaustif de la situation exacte pour chaque programme ou projet mené dans chacun des États membres. S'agissant par exemple de la mise en œuvre de la politique agricole commune, des informations sur les bénéficiaires sont actuellement disponibles dans onze États membres (Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, France, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède)¹⁹ mais on observe de grandes différences quant au degré de précision de ces informations et aux modalités de leur fourniture (cela va d'un accès total et direct à un accès partiel sur demande). Pour ce qui est des Fonds structurels, les données de base sur les bénéficiaires sont collectées par les États membres mais ne sont ni centralisées ni mises à la disposition du public. Des informations sur les bénéficiaires de l'instrument financier d'orientation de la pêche peuvent être obtenues dans certains États membres (par exemple des informations en ligne au Danemark, en Irlande, en Lituanie, en Espagne et en Suède).

Les citoyens se tournent souvent vers la Commission européenne pour obtenir des informations qui vont de l'utilisation faite du budget de l'Union européenne aux bénéficiaires des fonds, lorsque ces informations ne sont pas divulguées au niveau régional ou national, ce qui met la Commission dans une position délicate, étant donné que soit elle ne dispose pas de ces informations soit elle n'a pas le droit de les transmettre sans l'accord préalable de l'État membre concerné. Les dispositions qui figurent dans l'actuel cadre juridique interdisent expressément à la Commission de publier des informations sur les bénéficiaires.

En outre, l'approche restrictive adoptée par certains États membres à l'égard de la divulgation des informations se fonde souvent sur la législation nationale ou les pratiques en matière de protection des données, qui, dès lors que les exigences minimales fixées au niveau de l'UE sont respectées²⁰, varient considérablement d'un État membre à l'autre, et qui sont souvent dictées par les traditions, les perceptions culturelles et les sensibilités nationales.

Toute obligation générale cohérente imposée aux États membres devrait donc se fonder sur un nouveau cadre juridique de l'Union européenne, directement applicable dans tous les États membres, de façon à garantir la mise en œuvre d'une approche uniforme à l'égard de l'ensemble des bénéficiaires de fonds communautaires.

¹⁹ Voir par exemple les informations disponibles sur le site: <http://www.farmsubsidy.org/60.html>.

²⁰ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données - JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

Questions:

- *Êtes-vous d'avis qu'il est souhaitable d'instaurer, au niveau communautaire, l'obligation pour les États membres de fournir des informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée?*
- *Dans l'affirmative, quelles informations devraient être exigées au niveau national? Quel serait le meilleur mode de diffusion de ces informations (degré des informations requises, période couverte et mode d'information souhaitable)?*

Annexe 1

Intégrité: Traité CE et statut des fonctionnaires

Article 213, paragraphe 2, du traité CE

«Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. [...]

Les membres de la Commission ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages».

Statut des fonctionnaires

Article 11: *«Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun[e] (...) organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale [...]».*

Article 16: *«Le fonctionnaire est tenu, après la cessation de ses fonctions, de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages.*

Le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, dans les deux années suivant la cessation de ses fonctions est tenu de le déclarer à son institution. Si cette activité a un lien avec l'activité exercée par l'intéressé durant les trois dernières années de service et risque d'être incompatible avec les intérêts légitimes de l'institution, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut, (...) soit interdire au fonctionnaire l'exercice de cette activité, soit le subordonner à toute condition qu'elle juge appropriée».

Annexe 2

Rappel détaillé des Principes généraux et normes minimales²¹

Les **principes généraux applicables aux consultations** sont les suivants: participation, ouverture, responsabilité, efficacité et cohérence. Dans la pratique, il s'agit de s'assurer que la Commission procèdera à de larges consultations et mènera le processus de consultation de façon transparente, efficace et cohérente.

Les cinq **normes minimales** sont axées sur différents aspects du processus de consultation:

A. Clarté de l'objet de la consultation

«Toute communication dans le cadre de la consultation doit être claire et concise et comporter toutes les informations nécessaires pour faciliter les réponses».

B. Groupes cibles des consultations

«Lorsqu'elle entend désigner le(s) groupe(s) cible(s) de ses consultations, la Commission doit veiller à ce que les parties concernées aient la possibilité d'exprimer leur opinion.»

C. Publication

«La Commission doit assurer une publicité adéquate à des fins de sensibilisation et adapter ses moyens de communication aux besoins du public cible. Sans pour autant exclure les autres moyens de communication, les consultations publiques ouvertes devraient être accessibles sur Internet et annoncées sur la page du «point d'accès unique.»²²

D. Délais de participation

«La Commission doit prévoir un délai suffisant pour l'organisation et la réception des réponses aux invitations et des contributions écrites. Elle doit s'efforcer de prévoir un délai d'au moins 8 semaines pour la réception des réponses aux consultations publiques écrites, ainsi qu'un préavis de 20 jours ouvrables pour les réunions.»

E. Accusé de réception et retour d'informations

«Un accusé de réception des contributions doit être fourni. Les résultats de la consultation publique ouverte doivent être diffusés sur les sites Internet dont le lien figure sur la page du point d'accès unique. [...] Les contributions apportées dans le cadre de consultations publiques sont publiées sur la page du point d'accès unique. Les résultats d'autres formes de

²¹ On trouvera le contenu détaillé de ces principes et normes au chapitre V du document COM(2002)704. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_en.htm.

²² Le portail «Votre point de vue sur l'Europe» (http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm) a été par la suite établi en tant que point d'accès unique de la Commission pour les consultations. Il se présente en deux parties: sur la page principale, les services de la Commission ont la possibilité de mettre en valeur plus particulièrement certaines consultations mais la plupart des consultations ne figurent que dans les pages consacrées aux consultations par activité politique, qui sont gérées par les services compétents de la Commission et qui font également partie du point d'accès unique.

consultations doivent être, dans la mesure du possible, également soumis à l'examen du public sur la page du point d'accès unique. La Commission donnera des informations en retour aux parties qui ont répondu à la consultation et au public en général.»²³

²³ Ces informations doivent figurer dans l'exposé des motifs qui accompagne les propositions législatives, dans les communications qui suivent un processus de consultation et dans les rapports sur l'étude d'impact. Ces documents, pour la période 2003-2005, pourront être consultés sur le site consacré aux études d'impact: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice_en.htm