

Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt

(93/C 63/02)

I. INTRODUCTION

La Commission a toujours été ouverte aux idées du monde extérieur. Elle croit qu'il s'agit d'un processus essentiel pour le développement de ses politiques. Ce dialogue s'est révélé aussi fructueux pour la Commission que pour les intéressés du monde extérieur. Les fonctionnaires de la Commission reconnaissent la nécessité de cet apport extérieur bien accueilli par eux.

La Commission est réputée très accessible aux groupes d'intérêt et doit, bien sûr, conserver cette facilité d'accès. C'est d'ailleurs son intérêt propre, car les groupes d'intérêt peuvent alimenter les services en informations techniques et en avis constructifs. La présente communication repose sur l'idée qu'une formalisation minimale permettrait, dans l'intérêt des deux parties, une plus grande transparence de ces relations.

Elle a pour but de mettre en œuvre l'engagement contenu dans le programme de travail de la Commission pour 1992: «Les relations qu'entretiennent les institutions de la Communauté avec les groupes d'intérêt, si utiles qu'elles soient, doivent être mieux précisées. La Commission engagera donc une réflexion visant à établir un code de bonne conduite dans les relations qu'elle entretient avec ceux qui ont pour métier d'être ses interlocuteurs. Cette démarche ne remet en cause, naturellement, ni la libre activité des groupes professionnels, ni la poursuite du nécessaire dialogue avec les comités institutionnels».

La présente communication doit être vue dans le contexte du débat plus large sur la déclaration relative au droit d'accès à l'information, annexée au traité sur l'union européenne, et sur la déclaration de Birmingham, qui a fait état de la nécessité de rendre la Communauté plus ouverte, afin qu'un débat public sur ses activités puisse avoir lieu en toute connaissance de cause. Cependant, elle ne traite en détail que l'un des sujets en rapport avec ces déclarations: les relations avec les groupes d'intérêt.

Deux questions plus vastes en rapport avec les déclarations de Maastricht et de Birmingham sont d'une importance particulière pour les groupes d'intérêt: comment élargir la participation à la préparation des propositions de la Commission et comment rendre les documents de la Commission plus accessibles. Ces questions sont traitées dans une communication séparée sur la transparence.

II. GROUPES D'INTÉRÊT

Il est fréquent que des représentants de groupes d'intérêt prennent contact avec la Commission. Ces groupes sont, soit des organisations sans but lucratif [associations/fédérations européennes et (inter)nationales], soit des organisations à but lucratif (conseillers juridiques, agences de relations publiques, consultants). Les premières sont souvent, mais pas toujours, des organisations professionnelles. Les secondes agissent souvent

sur instructions d'une tierce partie qui les charge d'exposer et de défendre ses intérêts. Cette distinction entre groupes d'intérêt selon qu'ils poursuivent ou non des buts lucratifs est quelque peu arbitraire. Elle est néanmoins considérée comme pratique aux fins de la présente communication.

Situation actuelle

On estime que, actuellement, quelque 3 000 groupes d'intérêt employant jusqu'à 10 000 personnes font du lobbying sous une forme ou une autre à Bruxelles. Ce total comprend plus de 500 fédérations européennes et internationales (dont les membres appartenant à des associations nationales sont plus de 5 000); 50 bureaux de représentation de Länder ou d'autorités régionales et locales (dont certains peuvent bien entendu participer aux travaux menés dans le cadre institutionnel de la Communauté; seules leurs autres activités sont concernées par la présente communication); plus de 200 entreprises directement représentées; environ 100 bureaux de consultants (gestion et relations publiques) présents à Bruxelles et beaucoup d'autres qui s'occupent d'affaires communautaires. Enfin, les cabinets d'avocats spécialisés dans le droit communautaire sont au nombre d'une centaine en Belgique, sans parler de ceux qui sont établis dans d'autres pays (États membres et pays tiers).

L'Acte unique européen et la mise en œuvre du programme annexé au «Livre blanc» ont provoqué une forte intensification du lobbying auprès de la Commission. Simultanément, le besoin d'informations s'est déplacé d'un niveau général à un niveau spécialisé. Pour preuve, des consultants indépendants ont commencé à être chargés par des clients de suivre des dossiers. Par ailleurs, des organisations ont entrepris d'exercer une influence directement et/ou en faisant appel à des intermédiaires tels que des consultants. À des fins analogues, les grandes entreprises de pays tiers ont été de plus en plus nombreuses à ouvrir des bureaux à Bruxelles.

En outre, certains de ces groupes d'intérêt constituent un moyen de fournir à la Commission des connaissances techniques spécifiques dans toutes sortes de secteurs, par exemple pour l'élaboration de réglementations techniques.

Il existe principalement deux types de dialogue entre la Commission et les groupes d'intérêt: par le canal des comités consultatifs et groupes d'experts qui assistent la Commission dans l'exercice de ses compétences propres; et de manière non structurée sur une base ad hoc. La nature et l'intensité de ces contacts varient.

Il n'existe pas de règles explicites de la Commission (accréditation, enregistrement, code de conduites) à l'égard des groupes d'intérêt. Toutefois, la Commission a pour ligne de conduite générale de ne pas accorder aux groupes d'intérêt des privilèges particuliers tels que la délivrance de laissez-passer ou un accès préférentiel à l'information. Elle refuse également de «reconnaître» officiellement des associations en leur donnant

un statut consultatif. La raison en est que la Commission a toujours voulu entretenir le dialogue le plus ouvert possible avec toutes les parties intéressées sans avoir à appliquer un système d'accréditation. Les services de la Commission ont établi des répertoires reprenant les associations professionnelles du commerce, de l'agriculture, de l'industrie, etc., constituées au niveau communautaire; ces répertoires étant conçus comme de premiers outils en vue de mieux comprendre les groupes d'intérêt.

Bien que ces contacts ne posent pas de problème d'ordre général, il est parfois arrivé qu'un lobbying plus agressif soit pratiqué; des écarts de conduite sont parfois observés: des «lobbyistes» vendent des documents de travail et des documents officiels de la Commission, se font passer publiquement pour ce qu'ils ne sont pas en utilisant les symboles de la Commission ou possèdent une carte de presse qui leur donne directement accès aux conférences et communiqués de presse.

Si la vente de documents de la Commission par des «lobbyistes» connaît un certain succès, c'est notamment parce qu'il faut longtemps pour les obtenir par des voies officielles (ce qui s'explique en partie par les délais de traduction inévitables). Il existe aussi des problèmes de confidentialité.

Autres institutions de la Communauté européenne

Des contacts ont également été pris avec d'autres institutions de la Communauté (Parlement européen et Conseil de ministres) et avec le Comité économique et social au sujet de leurs relations avec les groupes d'intérêt.

La Commission du règlement du Parlement européen a émis (le 3 octobre 1992) une recommandation adressée au bureau élargi au sujet des règles régissant la représentation des groupes d'intérêt au Parlement européen. Les règles proposées concernent notamment un registre, un code de conduite, des droits liés à l'enregistrement (tels que l'accès au Parlement européen et à ses documents) et une procédure en vue de garantir le respect des règles.

États membres, pays tiers et organisations internationales

Dans la majorité des États membres, il n'existe pas de procédures formelles pour le lobbying. Là où des règles existent, elles concernent principalement les relations entre le Parlement et les «lobbyistes». Un cadre officiel plus ou moins développé existe en république fédérale d'Allemagne, aux États-Unis d'Amérique, au Canada et aux Nations unies. Au Royaume-Uni, un cadre de même nature est en préparation. C'est aux États-Unis d'Amérique que la politique à l'égard du lobbying est la plus développée (voir annexe I). Les principaux éléments des diverses procédures existantes sont des règles d'accréditation, un système d'enregistrement, des répertoires, des codes de conduite ainsi que la gestion et le contrôle du respect des règles fixées.

Principes directeurs

Un certain nombre de principes directeurs doivent être retenus en vue de définir les futures relations de la Commission avec les groupes d'intérêt:

- préserver le caractère ouvert des relations entre la Commission et les groupes d'intérêt, en adhérant au principe d'une administration ouverte, principe qui est bien établi dans la pratique depuis de nombreuses années, mais qui pourrait être poussé plus loin encore,

- malgré sa tendance à favoriser les fédérations/confédérations européennes par rapport aux représentants d'organisations nationales ou d'entreprises, la Commission tient à garantir l'égalité de traitement de tous les groupes d'intérêt, de sorte qu'aucune partie intéressée, quelle que soit sa taille ou sa surface financière, ne se voie refuser la possibilité d'être entendue par elle,

- faire en sorte que les fonctionnaires et agents de la Commission, lorsqu'ils ont des contacts avec des représentants de groupes d'intérêt, sachent exactement qui est qui et qui fait quoi,

- veiller à ce que la Commission, bien qu'elle puisse suivre sa propre approche à l'égard des groupes d'intérêt, reste ouverte à la possibilité de définir en la matière une ligne commune avec d'autres institutions de la Communauté européenne,

- adopter des procédures simples, mobilisant un minimum de ressources humaines et financières et de charge administrative.

III. POLITIQUE PRÉCONISÉE

Dans un premier temps, une série de mesures est prise en vue de clarifier et de mieux structurer les relations de la Commission avec les groupes d'intérêt.

Répertoire

Les informations dont dispose la Commission sur les organisations sans but lucratif sont actuellement dispersées dans un grand nombre de services et sont, par conséquent, difficiles à consulter. Il est souhaitable d'intégrer ces informations dans un répertoire unique, de façon à disposer d'un instrument plus complet. Dans ce nouveau répertoire, référence serait faite aux informations pertinentes sur les groupes d'intérêt, détenues par d'autres institutions, par exemple par le Comité économique et social et le Parlement européen.

Cet instrument sera utile aussi bien pour les fonctionnaires de la Commission que pour les intéressés du monde extérieur. Il pourrait être préférable d'en confier l'établissement, la production et l'actualisation au secteur privé, mais les informations introduites devraient être supervisées par la Commission.

Le répertoire pourrait contenir les informations suivantes:

- dénomination de l'organisation,
- adresse, téléphone et télécopieur,
- date de fondation,
- statut juridique et structure,
- nom des dirigeants,

- nom des organisations membres,
- principaux objectifs de l'organisation.

Le fait de figurer dans le répertoire n'impliquera aucune forme de reconnaissance officielle par la Commission, pas plus que l'octroi de privilèges tels qu'un accès préférentiel aux informations, aux immeubles, aux fonctionnaires, etc. Chaque organisation inscrite au répertoire serait nécessairement responsable des informations fournies et de leur exactitude.

En ce qui concerne les organisations à but lucratif, telles que les bureaux de consultants, conseillers juridiques, agences de relations publiques et autres entreprises privées, il est difficile pour la Commission de définir exactement celles qui devraient ou ne devraient pas figurer dans un répertoire. La Commission encouragera le secteur du lobbying à établir son propre répertoire contenant toutes les informations pertinentes. Avant tout, le registre que le Parlement européen envisage de tenir sur les lobbies sera incontestablement pour le personnel de la Commission une précieuse source d'informations supplémentaires.

D'une manière générale, la Commission entend œuvrer en la matière en très étroite collaboration avec le Parlement européen, lequel semble avoir vocation à exercer un rôle moteur dans la constitution et la gestion de ces instruments.

L'objectif est de constituer une base de données commune aux deux institutions, quitte à ce qu'elles tirent des conséquences différentes de l'utilisation des données en question.

Les informations collectées par la Commission sur les organisations sans but lucratif et par le Parlement européen sur les lobbies pourront donc être regroupées dans une seule et unique base de données.

Code de conduite

Il devrait y avoir un large accord entre la Commission et les groupes d'intérêt sur quelques règles élémentaires de conduite. La Commission aimerait que les groupes d'intérêt (à but lucratif ou non) continuent de respecter les règles de conduite que les deux parties suivent depuis de nombreuses années. Elle encourage donc les secteurs concernés à élaborer leur propre code de conduite. Beaucoup de ces organisations ont déjà de l'expérience en la matière et sont donc les mieux placées pour élaborer et faire respecter un tel code. Les principes énumérés à l'annexe II devraient être considérés comme des critères minimaux. Il est clair que rien n'empêchera un groupe d'intérêt d'appliquer un code plus strict s'il le souhaite.

La Commission a le sentiment qu'il faut donner aux groupes d'intérêt une chance de s'organiser librement, sans interférence du secteur public. Néanmoins, la Commission se réserve le droit de réexaminer la situation, en particulier pour ce qui est des organisations à but lucratif.

Droits et obligations du personnel de la Commission

Le titre II du statut des fonctionnaires est un instrument approprié et suffisant pour réglementer le comportement du

personnel de la Commission à l'égard des groupes d'intérêt. Les dispositions du titre II qui revêtent une importance particulière dans ce contexte sont celles qui concernent l'acceptation de dons (article 11), l'exercice d'une activité extérieure (article 12), l'exercice d'activités après la cessation des fonctions (article 16), la discrétion à observer en ce qui concerne les informations et documents (article 17) et la déclaration de l'activité du conjoint en cas de conflit d'intérêts (article 13). Outre une information administrative publiée récemment, des consignes plus spécifiques ont été élaborées et seront prochainement diffusées à l'ensemble du personnel de la Commission.

La DG IX clarifiera aussi les contrats conclus par la Commission avec le personnel temporaire, afin d'assurer leur conformité avec les dispositions du titre II du statut des fonctionnaires.

Conformément aux propositions d'un groupe de travail sur l'article 16 du statut des fonctionnaires, il est proposé de mettre en place, au 1^{er} janvier 1993, un comité chargé de préparer la position de la Commission sur chaque cas possible de conflit d'intérêts entre les activités exercées par un membre du personnel après avoir quitté la Commission et les responsabilités qu'il y exerçait. En temps opportun, le comité définira ses propres critères d'évaluation, sur la base des cas individuels qu'il aura été amené à traiter. Le comité sera composé du secrétaire général, des directeurs généraux de la DG IX et du service juridique et de deux autres directeurs généraux. Le comité fera également appel, sur une base ad hoc, au directeur général du service d'affectation du membre du personnel concerné.

IV. MESURES

La Commission continuera de promouvoir un dialogue ouvert et structuré avec les groupes d'intérêt. Elle a adopté les mesures suivantes à titre de premier pas dans ce sens.

Groupes d'intérêt

La Commission établira un répertoire unique des organisations sans but lucratif, en intégrant les informations déjà disponibles, de façon à se doter d'un instrument plus complet.

Elle encouragera le secteur des organisations à but lucratif à élaborer son propre répertoire. Elle recherchera, d'une manière générale, une très étroite collaboration avec le Parlement européen, lequel pourrait se voir reconnaître un rôle moteur dans l'établissement et la gestion d'une base de données sur les groupes d'intérêt.

La Commission encouragera les groupes d'intérêt (à but lucratif ou non) à élaborer volontairement des codes de conduite, respectant les critères minimaux qui sont énumérés à l'annexe II. Des contacts seront pris avec l'Association de la presse internationale afin d'examiner la question des personnes qui sont à la fois journalistes et «lobbyistes».

Le Secrétariat général assurera la mise en œuvre des présentes dispositions.

Personnel de la Commission

Les membres du personnel se verront rappeler leurs droits et obligations en vertu du titre II du statut des fonctionnaires. Une information administrative a été préparée à cet effet. La DG IX clarifiera les contrats conclus par la Commission avec les personnels temporaires, afin d'assurer leur conformité avec les dispositions du titre II du statut des fonctionnaires.

Un comité composé du secrétaire général, des directeurs généraux de la DG IX et du service juridique, de deux autres directeurs généraux et du directeur général du service d'affectation du membre du personnel concerné sera mis en place au 1^{er} janvier 1993 et chargé de préparer la position de la Commission sur chaque cas possible de conflit d'intérêts entre les activités exercées par un membre du personnel après avoir quitté la Commission et les responsabilités qu'il y exerçait. Cette procédure renforcera l'application de l'article 16 du statut des fonctionnaires.

La Commission maintiendra sa politique de sécurité stricte à l'égard des «lobbyistes». Le comité de sécurité suivra l'évolution de près.

Le paquet de mesures exposé ci-dessus doit être considéré comme un premier pas vers un dialogue ouvert, mieux structuré, entre la Commission et les groupes d'intérêt. Au milieu de l'année prochaine, un rapport sur les progrès constatés sera établi. Il comprendra une évaluation de l'adéquation des mesures proposées eu égard à leur adoption par le secteur privé. Il rendra compte aussi des derniers développements dans les autres institutions de la Communauté européenne. Des mesures supplémentaires qui apparaîtraient nécessaires sur la base de cette évaluation seront prises.

ANNEXE I

VUE D'ENSEMBLE

Une enquête a été réalisée sur les groupes d'intérêt. On trouvera ci +après une synthèse de ses résultats.

A. ÉTATS MEMBRES

République fédérale d'Allemagne

Il existe, au niveau fédéral, une procédure d'enregistrement accessible aux associations représentées à ce niveau. Les associations qui souhaitent faire valoir leurs intérêts auprès du Bundestag ou du gouvernement fédéral (ou encore auprès des deux) peuvent se faire enregistrer. La procédure est supervisée par le président du Bundestag. Le registre est publié annuellement et toute association enregistrée a accès aux immeubles et peut participer à la préparation de la législation fédérale. Il existe, par ailleurs, différents types de procédures moins formelles pour associer les groupes d'intérêt à la préparation de la législation fédérale ou de celle des Länder.

Royaume +Uni

Une proposition informelle a été diffusée aux deux chambres du Parlement au sujet de la tenue d'un registre et de l'élaboration d'un code de conduite, qui s'adresseraient principalement aux «lobbyistes» professionnels, qui font des démarches auprès des parlementaires. Selon cette proposition, toute firme spécialisée dans le lobbying devrait être enregistrée. Les discussions se poursuivent sur le point de savoir si la procédure d'enregistrement devrait être étendue aux associations (c'est +à +dire les syndicats), aux entreprises privées, etc. Le registre serait rendu public et géré par le Parlement.

B. AUTRES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Des contacts ont été pris avec d'autres institutions de la Communauté européenne sur la question des relations avec les groupes d'intérêt. Le secrétaire général a écrit à ce sujet à ses homologues des autres institutions européennes.

Parlement européen

Le Parlement européen, seule institution de la Communauté à être élue au suffrage universel direct, est soucieux de maintenir des relations ouvertes avec le public en général et avec les lobbies en particulier. Il a, dans le passé, délivré des laissez +passer aux «lobbyistes» pour leur permettre d'accéder aux immeubles. Cependant, le nombre croissant des «lobbyistes» et l'usage abusif qui a été fait de ce privilège ont amené le Parlement à réexaminer sa position à l'égard des «lobbyistes».

La commission du règlement du Parlement européen a adopté le 3 octobre une recommandation, adressée au bureau, sur des règles relatives à la représentation des groupes d'intérêt au Parlement européen.

Le bureau est donc en train d'examiner cette recommandation. C'est à lui qu'il appartiendra de définir l'étendue des règles, en adoptant tout ou partie des propositions de la commission du règlement.

Contenu de la recommandation émise par la commission du règlement du Parlement européen

Les principaux éléments de la recommandation sont:

- la création d'un registre public des «lobbyistes», géré par le bureau du Parlement européen. Les critères d'admission seraient définis par le bureau,

- l'établissement d'un code de conduite, approuvé par le Parlement européen sur proposition de son bureau et après consultation de ses commissions. Le Parlement européen pourrait demander aux «lobbyistes» de créer une ou plusieurs organisations professionnelles. Leurs représentants seraient alors les interlocuteurs du Parlement européen,

- l'attribution des privilèges suivants à tout «lobbyiste» enregistré:

- un laissez +passer donnant accès aux parties publiques des immeubles, valable un an, renouvelable sur présentation d'un rapport annuel,

- l'accès aux réunions publiques des commissions,

- l'accès à la bibliothèque, sous réserve d'une autorisation préalable,

- l'obtention, à prix coûtant, des documents publiés par le Parlement européen. Le bureau pourrait décider d'accorder d'autres facilités à prix coûtant,

- la mise à la disposition des «lobbyistes», à un prix à déterminer, des documents parlementaires,

- l'application de sanctions par le Parlement européen, sur proposition de son bureau et après consultation de ses commissions.

Par ailleurs, les membres du Parlement européen seraient obligés de mettre à jour (au moins annuellement) la déclaration relative à leurs intérêts financiers («volet interne»).

C. PAYS TIERS

États +Unis d'Amérique

Tous les «lobbyistes» (particuliers, associations et entreprises privées) doivent obligatoirement être enregistrés et respecter un code de conduite pour pouvoir exercer leurs activités au Congrès. Tout «lobbyiste» enregistré est tenu de fournir au Congrès des comptes rendus trimestriels détaillés sur ses activités. La procédure est gérée par le greffe et toutes les informations sont publiées et accessibles à tous.

Il existe aussi des dispositions légales et des règles de procédure pour les «lobbyistes» actifs auprès d'agences fédérales. Un code de conduite doit être respecté.

Canada

La politique du Canada est analogue à celle des États +Unis d'Amérique. L'enregistrement est indispensable pour pouvoir faire du lobbying auprès du gouvernement fédéral et une proposition concernant l'enregistrement des «lobbyistes» auprès du Parlement est à l'étude.

D. AUTRES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Nations unies

Les Nations unies ont mis en place deux types de procédures pour structurer les relations entre les organisations non gouvernementales et le Conseil économique et social [Ecosoc (ONU)] et ses organes subsidiaires.

La première procédure comprend une accréditation en vue d'obtenir le statut consultatif auprès du système «Ecosoc». Cette procédure est gérée par le comité des organisations non gouvernementales du Conseil. Avec le statut consultatif, une organisation non gouvernementale obtient un certain nombre de privilèges tels que des possibilités accrues de participer aux auditions. Elle peut aussi proposer que des points soient inscrits à l'ordre du jour d'Ecosoc et présenter des communications écrites. Les organisations non gouvernementales qui ont le statut consultatif fournissent, tous les quatre ans, un rapport sur leurs activités.

La seconde procédure comprend un enregistrement des organisations non gouvernementales. Le registre (appelé «liste») est un document public. C'est le comité des organisations non gouvernementales susmentionné qui gère le registre. L'inscription dans le registre comporte des avantages comparables à ceux de l'accréditation, encore que d'une portée plus limitée; en particulier, la possibilité de présenter des communications écrites est plus restreinte. Le respect d'un code de conduite des organisations non gouvernementales est un élément des deux procédures.

ANNEXE II

CRITÈRES MINIMAUX POUR UN CODE DE CONDUITE DANS LES RELATIONS ENTRE LA COMMISSION ET LES GROUPE D'INTÉRÊT

La Commission a toujours été ouverte aux idées des groupes d'intérêt. Elle croit qu'il s'agit d'un processus essentiel pour le développement de politiques bien conçues et praticables. Ce dialogue s'est révélé aussi fructueux pour la Commission que pour les intéressés du monde extérieur. La Commission reconnaît la nécessité de cet apport extérieur, bien accueilli par elle, et elle entend à l'avenir développer encore ses pratiques en la matière. À cette fin, la Commission prend une série de mesures en vue d'élargir la participation à la préparation de ses décisions.

Dans le contexte de ce dialogue plus étendu, la Commission croit qu'il devrait y avoir un large accord avec les groupes d'intérêt sur quelques règles élémentaires de conduite. La Commission aimerait que les groupes d'intérêt continuent de respecter les règles de conduite que les deux parties suivent depuis de nombreuses années. Elle estime que les groupes d'intérêt sont les mieux placés pour élaborer et faire respecter des codes de conduite. Elle invite donc les secteurs concernés à élaborer de tels codes, qui devraient inclure les critères minimaux suivants.

1. Présentation publique

Les groupes d'intérêt ne doivent pas se présenter publiquement pour ce qu'ils ne sont pas, en utilisant des titres, logos, symboles ou appellations (en particulier ceux qu'utilise la Commission) soit pour parer leur représentant d'une autorité qu'il n'a pas, soit pour induire des clients et/ou des fonctionnaires en erreur quant à son statut.

2. Comportement

Les groupes d'intérêt doivent se conformer en toutes circonstances à la déontologie de leur profession. En particulier, l'honnêteté et la compétence dans tous leurs rapports avec la Commission sont considérées comme étant de la plus haute importance.

Les groupes d'intérêt s'interdisent d'intervenir dans une situation où ils pourraient représenter des intérêts contradictoires.

Le représentant d'un groupe d'intérêt doit indiquer, dans tout contact avec la Commission, le nom du client par lequel il est mandaté.

Dans toute communication (écrite et/ou orale) avec la Commission, le représentant d'un groupe d'intérêt doit faire état de tout contact antérieur qu'il a eu sur le même sujet ou sur un sujet connexe avec d'autres représentants de la Commission.

Les groupes d'intérêt n'emploient pas et ne cherchent pas à employer des fonctionnaires qui sont au service de la Commission et ils se gardent de toute forme de sollicitation à leur égard en vue d'obtenir des informations ou un traitement privilégié.

3. Diffusion des informations émanant de la Commission

Les groupes d'intérêt ne diffusent pas d'informations trompeuses.

Les groupes d'intérêt n'essaient pas d'obtenir des informations par des moyens malhonnêtes.

Les groupes d'intérêts s'interdisent de céder des documents de la Commission à titre onéreux.

4. Organisations

La mise en place d'une ou plusieurs organisations par l'intermédiaire de laquelle ou desquelles les groupes d'intérêt communiqueraient avec la Commission serait la bienvenue. Une organisation de ce type devrait être ouverte à tous les représentants de groupes d'intérêt et il apparaît donc souhaitable que la cotisation d'une entreprise membre puisse être proportionnelle à sa dimension.

Une transparence accrue dans les travaux de la Commission

(93/C 63/03)

1. Introduction

La déclaration relative au droit d'accès à l'information, annexée au traité sur l'union européenne, indique que «la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration». En conséquence, la conférence a recommandé que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions.

De plus, la déclaration rendue publique à l'issue du Conseil européen de Birmingham le 16 octobre 1992 a fait état de la nécessité de «rendre la Communauté plus ouverte, afin qu'un débat public sur ses activités puisse avoir lieu en toute connaissance de cause».

La présente communication a pour objectif de faciliter une première discussion sur la contribution que la Commission peut apporter pour rendre la Communauté plus ouverte. Elle s'adresse spécifiquement aux personnes extérieures qui, en raison de leurs activités professionnelles ou universitaires, suivent de plus près les affaires communautaires. Il est important de souligner qu'elle ne s'intéresse pas à la question plus vaste de la communication avec le grand public ni à la question d'un meilleur accès du public aux informations dont dispose la Commission. Ces questions sont d'une importance qui exige un examen détaillé et approfondi, que la Commission a l'intention d'entreprendre dans un très proche avenir.

La présente communication devrait être vue comme un document parallèle à la communication sur «Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt». Les groupes en question auraient beaucoup à gagner d'une intensification de la politique de transparence de la Commission.

2. Transparence

Les politiques de la Commission seront mieux connues si le monde extérieur reçoit à un stade précoce des informations sur les initiatives envisagées et a des possibilités plus larges de participer à leur préparation. Un certain nombre de pratiques existantes pourraient être améliorées en vue d'atteindre ces objectifs.

a) Programme de travail et programme législatif annuels

Le programme de travail annuel de la Commission a été conçu comme une réponse directe à la nécessité d'établir une liste de priorités. Le programme définit des domaines prioritaires et expose les principales mesures que la Commission a l'intention

de proposer ou qu'elle souhaite voir prises par d'autres institutions. Actuellement, le programme est adopté par la Commission au début de l'année avant de donner lieu à un débat et à un vote au Parlement européen.

Dans le souci d'accroître la transparence, la Commission a proposé que le programme de travail soit prêt pour octobre.

À côté du programme de travail de la Commission, il existe un programme législatif interinstitutionnel. Une participation accrue du Conseil de ministres à la mise en œuvre du programme législatif pourrait être envisagée. Un effort devrait être accompli pour rédiger le programme dans un style plus clair et plus accessible. Les objectifs de chaque proposition de législation seront exposés dans une langue simple.

Le programme de travail de la Commission et le programme législatif interinstitutionnel devraient recevoir une publicité plus large. Il est donc proposé que, à l'avenir, les deux programmes soient publiés au Journal officiel des Communautés européennes. Des versions actualisées du programme législatif devraient également être publiées à intervalles réguliers.

b) Participation à la préparation des décisions et propositions de la Commission

Il convient d'accorder une attention particulière à la préparation des décisions et propositions de la Commission. Une participation plus ouverte aux travaux de la Commission donne un caractère public à la conduite des affaires et peut augmenter la confiance du citoyen.

Bien que la Commission ait déjà une réputation d'ouverture, grâce à des mécanismes tels que la présentation de projets de proposition sur des questions importantes aux comités consultatifs, elle croit qu'un élargissement des travaux d'exploration (en particulier pour des initiatives ayant de multiples implications) peut être indiqué dans certains cas. Un plus large éventail d'intéressés auraient ainsi la possibilité de faire connaître leur opinion. Il appartiendra au service compétent de choisir le moment de sonder les esprits et de décider qui sonder. Des mesures devraient être prises pour que toutes les parties intéressées à un sujet donné aient l'occasion de faire connaître leur opinion. Cela permettra à la Commission d'élaborer des propositions équilibrées.

Dans le cas d'initiatives ayant de larges implications, il est recommandé de les préparer de manière plus approfondie et plus transparente. Il conviendrait de sélectionner soigneusement les initiatives en question, afin d'éviter d'alourdir la charge de travail de la Commission en traitant de la sorte des propositions qui ne l'exigent pas, par exemple celles qui concernent la gestion au jour le jour de politiques communautaires existantes. Cette sélection sera faite à titre provisoire dans le cadre du

programme de travail de la Commission et du programme législatif. Les initiatives sur lesquelles la Commission souhaite sonder plus largement les esprits seront signalées comme telles dans le programme de travail annuel, qui donnera ainsi aux intéressés une première occasion de structurer leurs activités.

Jusqu'à présent, la Commission a recouru à des «Livres verts» et des «Livres blancs», à des auditions et à des séminaires d'information pour susciter un débat plus général sur ses projets de proposition. Il pourrait être utile dans certains cas d'introduire une procédure de notification. Il s'agirait pour la Commission de publier au Journal officiel (série «C») un bref résumé de l'initiative envisagée, ainsi que des informations sur la façon de procéder pour obtenir des exemplaires du document, l'indication d'un délai de réponse et les nom et adresse de la personne à qui faire parvenir une réponse éventuelle. Si cette suggestion était retenue, l'ouverture de la procédure de notification devrait coïncider avec la présentation du projet de proposition au comité consultatif.

Le directeur général compétent, agissant sous l'autorité du membre de la Commission responsable, déciderait de quelle façon procéder pour sonder plus largement les esprits. Le recours à des «Livres verts» en particulier devrait être encouragé. Des auditions et des séminaires d'information pourraient aussi être organisés. Dans d'autres cas, le recours à la procédure de notification proposée serait le meilleur moyen d'accroître la participation. La décision sur la façon de procéder serait prise après des consultations interservices sur la proposition.

Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le Conseil, la Commission est assistée dans ses travaux par un grand nombre de comités composés de représentants des États membres (comitologie). Il est proposé que les règles gouvernant l'accès à l'information pour ce type de comité restent inchangées: les procès-verbaux des réunions et les opinions exprimées par la Commission et par les représentants des États membres sont confidentiels et l'avis du comité compétent est mentionné dans un considérant de l'acte législatif proposé par la Commission.

Toutefois, en ce qui concerne les autres comités à caractère consultatif et les groupes d'experts, la Commission devrait s'interroger sur l'équilibre à trouver entre l'accès, sur demande, à leurs activités et les progrès qui en découleraient en matière de transparence, d'une part, et la mobilisation accrue de ressources humaines et financières qui en résultera, d'autre part. Ce faisant, elle devrait tenir pleinement compte:

- du fait qu'il est important de ne pas nuire à l'efficacité des comités et groupes d'experts, ainsi que de leur utilité pour la Commission,

- de la nécessité de préserver la confidentialité de leurs travaux, en tant que de besoin, par exemple pour protéger certains intérêts publics et privés.

c) Diffusion des informations existantes

Les citoyens de la Communauté manifestent un grand intérêt pour l'obtention de documents, dans les neuf langues officielles de la Communauté, aussitôt après leur adoption par la

Commission. Dans ce contexte la Commission rappelle que, conformément aux règles portant fixation du régime linguistique ainsi qu'aux modalités d'application de celui-ci, les textes adressés aux institutions par un État membre ou à la juridiction d'un État membre sont rédigés au choix de l'expéditeur dans l'une des langues officielles. La réponse est rédigée dans la même langue. Les textes adressés par les institutions à un État membre ou à une personne relevant de la juridiction d'un État membre sont rédigés dans la langue de cet État. Les règlements et les autres textes de portée générale sont rédigés dans les quatre langues officielles. Il conviendrait de rappeler au personnel les instructions internes concernant la présentation des documents dans plusieurs langues de la Communauté avant qu'ils puissent être approuvés par la Commission. Les procédures en vigueur pour la correspondance seront rappelées au personnel par la même occasion. De plus, il conviendrait de faire mieux connaître les possibilités existantes d'obtenir des informations déjà disponibles dans des bases de données (Celex, Rapid, Info 92, etc.). Pour certaines de ces bases, des manuels destinés à simplifier l'accès des utilisateurs sont en cours de préparation. Il est par ailleurs proposé que les documents soient rendus plus rapidement accessibles au public lorsque les procédures requises sont achevées, telles que la transmission formelle aux autres institutions de la Communauté européenne et/ou la notification formelle aux États membres. Les diverses possibilités d'améliorer la situation actuelle devraient être examinées par le Secrétariat général, le service de traduction, les DG IX, X et XIII, ainsi que par l'Office des publications. Il conviendrait en particulier d'étudier la possibilité de développer un système de relais d'information, la transmission quotidienne d'informations (par le recours à des technologies informatisées modernes telles que le courrier électronique, etc.) aux bureaux et à certaines délégations extérieures de la Commission, ainsi que la mise en œuvre d'une politique de prix pour les publications et autres documents.

Dans le système de classification actuel, tous les documents consacrés à des sujets généraux sont classés comme documents «COM». Ils sont mis largement à disposition et publiés dans la série «C» du Journal officiel. Les documents à caractère plus sectoriel sont classés comme documents «SEC». Le classement comme document COM ou SEC est décidé cas par cas par le Secrétariat général après consultation des services. Afin d'élargir l'accès aux informations détenues par la Commission, il est proposé que, à l'avenir, davantage de documents soient classés comme documents COM, même s'ils sont consacrés à des sujets en apparence spécialisés. Des documents qui, à première vue, ont un caractère plutôt sectoriel recevraient ainsi une distribution plus large. Par ailleurs, en vue d'améliorer l'accès des citoyens aux documents et la transparence, des initiatives ont été prises pour qu'une liste des documents COM soit publiée à intervalles réguliers dans la série «C» du Journal officiel. Il est fait mention, à chaque fois, du numéro de catalogue de l'Office des publications ainsi que des adresses des bureaux où les documents en question peuvent être obtenus.

3. Politique en matière de législation

La Commission considère la consolidation et la codification constitutive de la législation communautaire existante et nouvelle comme des instruments importants en vue de rendre ladite législation plus accessible au public.

La consolidation consiste à regrouper diverses mesures communautaires dans un seul texte afin d'améliorer l'accessibilité, la clarté et la transparence de la législation. Le texte ainsi obtenu n'est pas juridiquement contraignant et est publié dans la série «C» du Journal officiel. Des progrès ont été accomplis en matière de consolidation grâce au système d'information géré par l'Office des publications, qui deviendra opérationnel au début de l'an prochain. Un accès à la législation pourrait aussi être assuré par la mise à jour régulière et une meilleure utilisation de *Communitatis Europae Lex* (Celex).

La codification constitutive consiste à regrouper des textes législatifs existants dans un nouveau texte qui est publié dans la série «L» du Journal officiel. Par conséquent, la législation visée par ce travail de codification est abrogée lorsque le texte codifié entre en vigueur. La Commission formulera des propositions concernant la codification dans les programmes législatifs annuels.

4. Propositions

Les propositions suivantes devraient être considérées comme un moyen d'accroître la transparence. Elles s'adressent tout particulièrement aux personnes extérieures qui, en raison de leurs activités professionnelles ou universitaires, suivent de plus près les affaires communautaires.

Il est donc proposé que la Commission prenne les décisions suivantes:

- préparer le programme de travail de la Commission pour octobre de chaque année; faire en sorte que le Conseil de ministres participe davantage à la mise en œuvre du programme législatif; rédiger les deux programmes dans un style plus clair et plus accessible et les publier au Journal officiel,
- sonder plus largement les esprits sur certaines propositions importantes à un stade précoce, à cette fin, la Commission:
- signalera les propositions en question dans son programme de travail et dans le programme législatif annuels,
- encouragera l'utilisation de «Livres verts» et fera recours, dans certains cas, à une procédure de notification,

- examinera où et quand un plus large accès devrait être donné à l'information sur les travaux effectués par les comités consultatifs,

- faire en sorte que les documents de la Commission soient mis directement à la disposition du public, dans les neuf langues officielles de la Communauté, dès qu'ils ont été adoptés par la Commission et transmis aux autres institutions de la Communauté européenne; à cette fin, la Commission:

- fera mieux connaître les bases de données existantes,

- fera en sorte que tous les documents d'intérêt public soient classés comme documents COM plutôt que SEC,

- chargera le Secrétariat général, le service de traduction, les DG IX, X et XIII et l'Office des publications de proposer d'autres améliorations spécifiques pour la diffusion de l'information,

- la Commission poursuivra ses travaux dans les domaines de la consolidation et de la codification constitutive des textes législatifs; elle formulera des propositions à cette fin dans le programme législatif annuel.

Il est proposé de mettre en œuvre au 1^{er} janvier 1993 ces mesures en vue d'accroître la transparence.

Entre +temps, les travaux devront se poursuivre sur un certain nombre d'autres sujets, notamment sur la manière d'améliorer l'accès aux informations détenues par la Commission et sur la politique de la Commission en matière de communication et d'information. Les services compétents sont invités à réaliser une étude détaillée et à formuler des propositions concrètes, y compris pour ce qui est des conséquences sur les ressources, d'ici le 31 mars 1993.

Il est proposé que la Commission transmette la présente communication au Conseil de ministres, au Parlement européen et au Comité économique et social, en même temps que la communication intitulée «Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt».