

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 27.5.2008
COM(2008) 323 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Initiative européenne en matière de transparence

Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)

{SEC(2008) 1926}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Initiative européenne en matière de transparence

Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)

Le 21 mars 2007, la Commission a adopté la communication intitulée «Suivi du Livre vert “Initiative européenne en matière de transparence”»¹, qui incluait la décision d'établir un cadre régissant ses relations avec les représentants d'intérêts. À cette occasion, il a été décidé:

- de créer et de lancer au printemps 2008 un nouveau registre facultatif des représentants d'intérêts;
- d'élaborer un code de conduite. Le respect de ce code constituera une condition de l'inscription dans le registre et sera contrôlé par la Commission;
- d'établir un mécanisme de suivi et d'application du code et du registre;
- d'améliorer la transparence au moyen d'une application renforcée des normes de la Commission applicables à ses consultations, sur la base notamment d'un site web standard.

La présente communication:

- apporte de nouveaux éclaircissements concernant ces mesures et fait état des progrès réalisés sur la voie de leur mise en œuvre;
- présente le code de conduite établi sur la base d'une consultation publique.

Lors de la mise en œuvre de la communication «Suivi du Livre vert “Initiative européenne en matière de transparence”», la Commission a noué de nombreux contacts avec des acteurs intéressés et a organisé une consultation publique ouverte portant sur le projet de code de conduite. Les réactions reçues en retour ont mis en avant le souhait, largement partagé par toutes les catégories d'intervenants, de bénéficier de nouveaux éclaircissements concernant, notamment, la définition des activités et des entités rentrant dans le champ d'application du registre, ainsi que le mécanisme de suivi et d'application.

La présente communication fournit des informations sur ces aspects du cadre.

¹ COM(2007) 127 final.

1. LE REGISTRE FACULTATIF DES REPRESENTANTS D'INTERETS

Avec son interface web et sa base de données, le registre offrira, au printemps 2008, un accès convivial tant aux représentants d'intérêts, pour leur permettre de s'enregistrer en ligne et de bénéficier des mises à jour ultérieures, qu'au grand public pour qu'il consulte son contenu.

Les réactions reçues en retour soulignent la nécessité de disposer de plus d'informations sur les activités et les opérateurs inclus dans les définitions de «représentation d'intérêts» et de «représentant d'intérêts».

1.1. «Représentation d'intérêts»: les activités pour lesquelles un enregistrement est attendu

On entend par activités de «représentation d'intérêts» pour lesquelles un enregistrement est attendu les «activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes»².

Sont exclues de la présente définition:

- les activités concernant les avis juridiques et autres conseils professionnels, pour autant que ces activités soient liées à l'exercice du droit fondamental d'un client à un procès équitable, y compris le droit de la défense dans le cadre de procédures administratives, et telles qu'elles sont menées par des avocats ou d'autres membres de professions libérales concernés;
- les activités des partenaires sociaux en tant qu'acteurs du dialogue social (syndicats, associations patronales). Toutefois, lorsque ces acteurs s'engagent dans des activités qui ne correspondent pas au rôle qui leur est confié par les traités, ils sont censés s'enregistrer afin que tous les intérêts représentés bénéficient d'un traitement équitable;
- les activités répondant à la demande directe de la Commission, comme des demandes ad hoc ou régulières d'informations factuelles, de données ou de compétences, des invitations à des auditions publiques, ou la participation à des comités consultatifs ou des instances similaires.

La Commission reconnaît que la mission de la plupart des organisations qui se livrent à la représentation d'intérêts dépasse les activités pour lesquelles un enregistrement est attendu. Ces organisations se livrent à des activités telles que l'élaboration d'études, de statistiques et d'autres informations et documents ainsi qu'à des actions de formation et de renforcement des capacités destinées à des membres ou à des clients et qui ne relèvent pas du champ d'application de la présente définition, si elles ne concernent pas des activités de représentation d'intérêts.

La Commission encourage les réseaux, les fédérations, les associations ou les plateformes en Europe à produire, dans le cadre de leur autoréglementation, des lignes directrices transparentes et communes destinées à leurs membres et énumérant les activités relevant de la présente définition.

² COM (2006) 194 final : «Livre vert – Initiative européenne en matière de transparence»

1.2. «Représentants d'intérêts»: les entités pour lesquelles un enregistrement est attendu

Seules sont censées s'enregistrer les entités engagées dans les activités de représentation d'intérêts telles que décrites ci-dessus et non les particuliers.

À l'exception des pouvoirs publics locaux, régionaux, nationaux et internationaux³, toute entité, quel que soit son statut juridique, doit s'enregistrer si elle se livre à des activités répondant à la définition ci-dessus.

Cette disposition s'applique aux partenaires sociaux (organisations patronales et syndicats) qui se livrent à des activités de représentation d'intérêts qui ne relèvent pas du cadre spécifique du dialogue social. Sont également concernées les associations de pouvoirs publics ayant un statut juridique privé ou les structures mixtes (privé/public) auxquelles prennent part des autorités publiques, si elles mènent des activités relevant du champ d'application de la définition ci-dessus.

2. LE CODE DE CONDUITE

À l'issue des discussions menées avec différents réseaux européens d'intervenants et après une consultation publique ouverte qui s'est tenue du 10 décembre 2007 au 15 février 2008, la Commission a établi le code de conduite ci-joint (voir annexe), basé sur les plus de soixante contributions recueillies durant la consultation.

Les entités enregistrées doivent accepter de se conformer à ce code ou à un code professionnel disposant de règles comparables. Si elles déclarent qu'elles souscrivent à un code professionnel disposant de règles comparables, les entités enregistrées doivent accepter de transmettre ce code à la Commission si celle-ci le demande.

La consultation a révélé qu'un code concis et concret tel que suggéré dans le document de consultation bénéficiait d'un large soutien. Plusieurs organisations souhaiteraient que les ambitions soient revues à la hausse: un champ d'application élargi pour le code, recouvrant des questions telles que les conflits d'intérêts ou le «pantouflage» («*revolving doors*»). Ces questions ne rentrent toutefois pas dans le champ d'application de l'initiative européenne en matière de transparence. D'une part, le registre vise à améliorer la transparence générale dans les relations entre la Commission et les représentants d'intérêts. D'autre part, la Commission considère que des questions telles que les conflits d'intérêts portant sur des membres de l'institution et son personnel sont déjà couvertes par plusieurs règles existantes qui apportent des garanties nécessaires, telles que les traités, le code de conduite des commissaires et le code de bonne conduite administrative. Ces textes s'appliquent aux membres de la Commission et au personnel non seulement pendant la durée de leurs fonctions mais aussi après la cessation de celles-ci au sein de la Commission européenne⁴.

³ Le registre leur donnera la possibilité d'introduire des données s'ils le souhaitent.

⁴ Voir les articles 213 et 287 du traité établissant la Communauté européenne, le code de conduite des commissaires (en particulier «Indépendance et dignité») et le statut (notamment les articles 11 à 18) et le code de bonne conduite administrative pour le personnel (en particulier «Objectivité et impartialité»).

Le code de conduite répond à un grand nombre de questions soulevées durant la consultation: il précise la définition des activités et des entités concernées. Il traite de manière plus globale du mécanisme de suivi et d'application.

3. LE MECANISME DE SUIVI ET D'APPLICATION

Le code de conduite contient sept règles claires et contrôlables qui doivent être respectées par les signataires du code. La Commission n'appliquera des mesures correctives que s'il peut être établi que l'une ou plusieurs de ces sept règles spécifiques ont été violées. Cela concerne, notamment, les informations fausses ou trompeuses introduites dans le registre.

Toute personne pourra déposer une plainte auprès de la Commission si elle soupçonne une violation du code. Dans l'éventualité d'une telle plainte et avant le lancement d'une procédure formelle, la Commission demandera à l'entité concernée d'apporter des éclaircissements et l'invitera à souscrire aux règles ou à corriger toute information fausse ou trompeuse figurant dans le registre.

Les plaintes abusives éventuelles doivent être anticipées et traitées. Comme mesure de sauvegarde, le code prévoit que les plaintes devront être étayées par des faits matériels afin d'être prises en compte par la Commission. Si elle est étayée, la plainte déclenchera une procédure administrative qui respectera dûment la proportionnalité et les droits de la défense.

La Commission prendra les mesures correctives suivantes:

- suspension temporaire de l'enregistrement pour une période donnée ou jusqu'à ce que l'entité enregistrée corrige la situation. Durant la période de suspension, tous les avantages liés à l'enregistrement seront également suspendus;
- exclusion du registre en cas de non-respect grave et répété du code.

Les conclusions de la procédure administrative seront notifiées à l'entité concernée. Le plaignant sera informé.

4. PROCESSUS DE CONSULTATION ET MODELE TYPE

La Commission appliquera progressivement un modèle type pour présenter ses consultations publiques lancées via les pages de consultation des DG concernées et annoncées au moyen du point d'accès unique pour l'ensemble des consultations publiques «Votre point de vue sur l'Europe». Un lien systématique sera ainsi assuré entre les consultations et le registre, ce qui permettra aux entités non enregistrées de s'informer de la procédure d'enregistrement et d'éventuellement s'enregistrer lorsqu'elles répondent à une consultation.

5. APPROCHE INTERINSTITUTIONNELLE

L'invitation à s'enregistrer et à accepter le code de conduite ne s'appliquera aux représentants d'intérêts que dans leurs contacts avec la Commission européenne. De nombreuses contributions à la consultation appellent de leurs vœux la création d'un registre et d'un code interinstitutionnels à guichet unique. La Commission a invité le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social européen à examiner la possibilité

d'une coopération plus étroite dans ce domaine. La Commission se félicite de la réaction positive du Parlement européen à cette suggestion et elle est disposée à examiner le développement d'un système partagé d'enregistrement à guichet unique avec le Parlement et le Conseil de l'Union européenne.

Le personnel de la Commission est encouragé à utiliser le registre comme référence pour ses contacts et, dans un souci de transparence, à inviter, de manière systématique, dans le cadre de ses contacts de travail, les entités non enregistrées à s'enregistrer.

La Commission considère que l'enregistrement est une contribution importante à la transparence et elle invite dès lors toutes les organisations engagées dans les activités de représentation d'intérêts à s'enregistrer.

ANNEXE

CODE DE CONDUITE POUR LES REPRESENTANTS D'INTERETS

La représentation d'intérêts fait légitimement partie d'un système démocratique. Dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour renforcer la confiance du public, la Commission européenne a établi un registre facultatif et adopté le présent code de conduite afin d'assurer une transparence accrue de la représentation d'intérêts, des intervenants dans ce domaine et de leurs activités.

Le présent code de conduite comprend sept règles fondamentales définissant l'attitude à adopter par ces représentants lorsqu'ils défendent leurs intérêts. Les entités acceptent de souscrire au présent code ou déclarent qu'elles souscrivent déjà à un code professionnel qui dispose de règles comparables.

On entend par activités de «représentation d'intérêts» pour lesquelles un enregistrement est attendu les «activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes».

Sont exclues de la présente définition:

- les activités concernant les avis juridiques et autres conseils professionnels, pour autant que ces activités soient liées à l'exercice du droit fondamental d'un client à un procès équitable, y compris le droit de la défense dans le cadre de procédures administratives, et telles qu'elles sont menées par des avocats ou d'autres membres de professions libérales concernés;
- les activités des partenaires sociaux en tant qu'acteurs du dialogue social (syndicats, associations patronales, etc.). Toutefois, lorsque ces acteurs s'engagent dans des activités qui ne correspondent pas au rôle qui leur est confié par les traités, ils sont censés s'enregistrer afin que tous les intérêts représentés bénéficient d'un traitement équitable;
- les activités répondant à la demande directe de la Commission, comme des demandes ad hoc ou régulières d'informations factuelles, de données ou de compétences, des invitations à des auditions publiques, ou la participation à des comités consultatifs ou des instances similaires.

La Commission reconnaît que la mission de la plupart des organisations qui se livrent à la représentation d'intérêts dépasse les activités pour lesquelles un enregistrement est attendu. Ces organisations se livrent à des activités telles que l'élaboration d'études, de statistiques et d'autres informations et documents ainsi qu'à des actions de formation et de renforcement des capacités destinées à des membres ou à des clients et qui ne relèvent pas du champ d'application de la présente définition, si elles ne concernent pas des activités de représentation d'intérêts.

PRINCIPES

On attend des représentants d'intérêts qu'ils appliquent les principes d'ouverture, de transparence, d'honnêteté et d'intégrité que les citoyens et d'autres intervenants attendent légitimement d'eux.

De la même manière, les membres de la Commission et le personnel des institutions européennes sont tenus de respecter des règles strictes garantissant leur impartialité. Les dispositions en la matière sont publiques et figurent dans le traité instituant la Communauté européenne, le statut, le code de conduite des commissaires et le code de bonne conduite administrative.

REGLES

Les représentants d'intérêts doivent toujours:

- (1) indiquer leur nom et l'entité/les entités pour laquelle/lesquelles ils travaillent ou qu'ils représentent;
- (2) se présenter de manière exacte lors de l'enregistrement afin de ne pas induire en erreur les tiers et/ou le personnel de l'UE;
- (3) déclarer leurs intérêts et, le cas échéant, les clients ou les membres qu'ils représentent;
- (4) veiller à fournir des informations qui, à leur connaissance, sont objectives, complètes, à jour et non trompeuses;
- (5) veiller à ne pas obtenir et à ne pas chercher à obtenir malhonnêtement des informations ou des décisions;
- (6) veiller à ne pas inciter le personnel de l'UE à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables;
- (7) respecter, s'ils emploient d'anciens membres du personnel de l'UE, l'obligation qui incombe à ces derniers de souscrire aux règles et aux exigences en matière de confidentialité qui leur sont applicables.

AUTRES DISPOSITIONS

- Violation du code. Il est porté à la connaissance des entités enregistrées, qui doivent accepter cette disposition, que toute violation par leurs représentants des règles mentionnées ci-dessus peut conduire à une suspension ou à une exclusion du registre au terme d'une procédure administrative de la Commission qui respecte dûment la proportionnalité et le droit de la défense.
- Plaintes. Les entités enregistrées sont informées du fait que toute personne peut déposer une plainte auprès de la Commission, étayée par des faits matériels, concernant une suspicion de violation des règles mentionnées ci-dessus.
- Publication de contributions et d'autres documents. Les entités enregistrées sont informées du fait que leurs contributions aux consultations publiques seront publiées sur Internet avec la mention de l'identité de l'auteur de la contribution, sauf si ce dernier s'oppose à la

publication de ses données personnelles au motif qu'elle porterait préjudice à ses intérêts légitimes. La Commission peut, sur demande et sous réserve des dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents, être amenée à divulguer de la correspondance et d'autres documents liés aux activités des représentants d'intérêts.