

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].

Décision dans l'affaire 811/2017/AE sur la transparence des «organes consultatifs» qui influencent l'élaboration de la politique de l'UE

Décision

Affaire 811/2017/EA - Ouvert le 12/07/2017 - Décision le 19/09/2018 - Institution concernée Commission européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

Cette affaire porte sur la transparence des «organes consultatifs» qui influencent le développement de la politique de l'UE.

Le «groupe des personnalités» a été créé par le commissaire chargé du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME pour aider à donner des conseils sur la manière dont l'UE peut soutenir la recherche liée à la politique de sécurité et de défense commune. Une ONG, le Réseau européen contre le commerce des armes, s'est plainte auprès du Médiateur du manque de transparence concernant le groupe des personnalités. Elle a noté, en particulier, que le groupe n'apparaissait pas dans le registre des groupes d'experts et d'autres entités similaires de la Commission européenne.

Le Médiateur convient que, compte tenu de sa composition — il comprend des membres politiques tels que des membres du Parlement européen, des parlements nationaux et de la Commission — il serait difficile pour le groupe des personnalités d'être considéré comme un «groupe d'experts». Toutefois, le Médiateur note que le groupe des personnalités a fourni des conseils concernant l'élaboration d'une initiative politique, de la même manière qu'un groupe d'experts, et qu'un niveau approprié de transparence aurait dû s'appliquer à ses travaux. Le Médiateur suggère qu'un niveau approprié de transparence, en ce qui concerne ce groupe, soit assuré rétrospectivement par la Commission. Elle suggère également que, pour l'avenir, la Commission puisse renforcer la confiance du public dans ses travaux en veillant à ce que des mesures de transparence appropriées soient appliquées à toute nouvelle version du groupe des personnalités et des groupes consultatifs similaires qui influencent des domaines politiques importants. Les informations à fournir sur ces groupes devraient inclure, en particulier, les



membres, les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions, ainsi que les critères de sélection de leurs membres apolitiques et les mesures prises pour assurer un équilibre entre les parties prenantes concernées.

Contexte de la plainte

1. Le groupe des personnalités sur l'action préparatoire sur la recherche relative à la politique de sécurité et de défense commune (ci-après dénommé «groupe des personnalités») a été convoqué en mars 2015 par le commissaire chargé du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME en tant que « *groupe de haut niveau de politiciens, d'universitaires, de groupes de réflexion et de PDG d'entreprises de défense afin de donner des conseils sur la manière dont l'UE peut soutenir la recherche liée à la politique de sécurité et de défense commune* » [1] Le groupe était présidé par le commissaire. Il était composé de seize membres, dont la majorité travaillait à l'époque pour l'industrie de la défense, les organismes de recherche et de technologie. Deux étaient membres des parlements nationaux, l'un était membre du Parlement européen (ci-après le «député européen»), et l'autre était membre de la Commission (haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission). Un groupe «Sherpa» a également été désigné par les membres du groupe afin de préparer les discussions. Le groupe des personnalités s'est réuni trois fois et a été dissous à la suite de la publication de son rapport le 23 février 2016. [2]

2. Le plaignant, le Réseau européen contre le commerce des armes, a écrit à la Commission le 23 mai 2016 au sujet de la transparence du groupe de personnalités, et en particulier sur le fait qu'il n'était pas inscrit au registre des groupes d'experts et d'autres entités similaires de la Commission (ci-après le «registre»).

3. Le 25 novembre 2016, la Commission a répondu au plaignant en disant que le groupe des personnalités avait achevé ses travaux et n'existait plus. Elle a ajouté que les informations sur les travaux du groupe des personnalités étaient largement diffusées, y compris au Parlement européen et à toutes les représentations permanentes des États membres sous la forme d'un rapport. La Commission a fourni au plaignant un lien vers ce rapport.

4. En mars 2017, en réponse à une question posée par un député européen [3] , la Commission a avancé d'autres arguments pour ne pas enregistrer le groupe des personnalités en tant que groupe d'experts, en invoquant la nature politique et stratégique des avis qui lui ont été demandés et le fait qu'il n'incluait pas d'experts techniques.

5. Le plaignant n'était pas satisfait de la réponse de la Commission et a déposé une plainte auprès du Médiateur le 12 mai 2017.

L'enquête



6. Le Médiateur a ouvert une enquête sur la plainte. Le plaignant a affirmé que le groupe aurait dû être enregistré en tant que groupe d'experts et que des informations concernant le groupe des personnalités, y compris les dates des réunions, la liste des participants aux réunions du groupe des personnalités et des Sherpa, ainsi que les procès-verbaux de ces réunions devraient être publiés.

7. Au cours de l'enquête, le Médiateur a invité la Commission à examiner les questions soulevées par le plaignant dans une réponse plus détaillée. Le Médiateur a reçu la réponse de la Commission et, par la suite, les observations du plaignant sur cette réponse. La décision du Médiateur tient compte des arguments et des points de vue avancés par les parties.

L'évaluation du Médiateur

Si la Commission aurait dû enregistrer le groupe de personnalités en tant que «groupe d'experts»

8. La Commission considère que le groupe des personnalités n'était pas qualifié de «groupe d'experts» en vertu des règles relatives aux groupes d'experts applicables au moment de sa création [4] ou des règles en vigueur adoptées le 30 mai 2016. [5] La Commission fait valoir, en substance, que cela est dû au fait que i) le groupe des personnalités avait une importance politique claire et ii) l'avis qu'il avait donné était de nature politique et stratégique.

I. Composition du Groupe des Personnalités

9. La Commission fait valoir que, compte tenu de leur composition effective au fil des ans et des dispositions régissant leur rôle et leur composition, les « *groupes d'experts de la Commission* » doivent être considérés comme des organes consultatifs opérant au niveau technique et/ou administratif. Selon la Commission, bien que les règles n'excluent pas explicitement la présence de membres du gouvernement ou de députés au sein de groupes d'experts, le libellé et l'esprit de ces règles pointent clairement dans cette direction. À cet égard, la Commission affirme que les dispositions relatives à la composition de groupes d'experts prévoient que la Commission peut interagir avec les « *autorités des États membres* », qu'elle considère comme excluant le niveau politique.

10. La Commission estime, en revanche, que la composition du Groupe des personnalités avait une importance politique évidente, soulignant que cinq de ses membres avaient un mandat politique.

11. La Commission précise en outre que le groupe Sherpa — qui a préparé les réunions du groupe des personnalités — n'a pas non plus été qualifié de «groupe d'experts» de la Commission, étant donné que ses membres ont été nommés par le groupe des personnalités et en ont fait rapport, et non à la Commission.



12. Le plaignant souligne que le rapport du groupe de personnalités fait référence au groupe d'experts en tant que « *groupe d'experts* ». Dans ses observations, le plaignant fait valoir qu'il est incontestable que seuls quatre des seize membres du groupe des personnalités pourraient en fait être considérés comme ayant un mandat politique. En effet, alors qu'un autre membre est un ancien ministre, il était à l'époque membre du conseil d'administration d'un organisme de recherche à but non lucratif.

13. Sur la base de ce qui précède, le Médiateur conclut qu'il est correct de considérer quatre membres (un député européen, deux membres des parlements nationaux et un commissaire) comme des « *membres politiques* » participant au groupe des personnalités.

14. Le Médiateur note en outre que tant les règles « horizontales » précédentes relatives aux groupes d'experts — applicables au moment de la création du groupe de personnalités — que les règles actuelles précisent les différents types de membres dont les groupes d'experts peuvent être composés. Lors de l'examen de la position des « *membres politiques* » du groupe des personnalités, trois des différents types de membres du groupe d'experts sont pertinents.

15. Le premier type concerne les « *personnes nommées à titre personnel* » [6]. Les règles actuelles ajoutent que ces membres doivent agir de manière indépendante et dans l'intérêt public. Le Médiateur note que le processus de sélection de ce type de membre devrait normalement être effectué au moyen d'appels à candidatures publics. Le Médiateur estime peu probable que des personnes dotées de mandats politiques spécifiques (députés/membres des parlements nationaux/commissaires) aient pu être sélectionnées pour participer à un groupe d'experts par appel public.

16. Les deux autres types de membres du groupe d'experts pertinents sont 1) « *agences de l'Union* » et « *organismes de l'Union* » et 2) « *autorités des États membres, au niveau national, régional ou local* » [7]. [7] La Commission estime que la référence aux « *autorités des États membres* » n'inclut pas le niveau politique. Le Médiateur note que cette interprétation est explicite dans la réglementation actuelle, qui précise que les représentants des autorités des États membres ou des organes ou organismes de l'Union doivent être des fonctionnaires ou des agents publics. [8] Le fait que les règles prévoient la représentation d' **agences, de bureaux ou d'organes** de l'Union [9] suggère que les personnes — telles qu'un député européen ou un commissaire — ne doivent pas être considérées comme membres d'un groupe d'experts [10].

17. Sur la base de ce qui précède, le Médiateur partage généralement l'avis de la Commission selon lequel la formulation et l'esprit des règles relatives aux groupes d'experts, ainsi que leur composition effective au fil des ans, indiquent que les groupes d'experts ne sont pas destinés à impliquer des « *membres politiques* ». Le Médiateur note en outre que, étant donné que les « groupes d'experts » doivent fournir à la Commission des conseils spécialisés sur les questions politiques et législatives, qui visent à informer les décideurs, il ne serait pas utile que les membres de la Commission et les décideurs y soient associés.



18. Le Médiateur estime donc que, compte tenu de sa composition, il serait difficile — à proprement parler — que le groupe des personnalités soit considéré comme un « groupe d'experts ».

II. Le rôle du groupe des personnalités

19. En ce qui concerne la nature politique et stratégique des conseils fournis par le groupe des personnalités, la Commission fait valoir que le groupe a formulé des recommandations de haut niveau, qui ont nécessité une élaboration plus poussée afin de développer l'action préparatoire sur la recherche relative à la politique de sécurité et de défense commune (ci-après l'« action préparatoire ») et le futur programme de recherche en matière de défense. À cet égard, la Commission reconnaît avoir utilisé les recommandations du groupe des personnalités comme « *source stratégique et politique de contribution* » pour le plan d'action européen de la défense (EDAP) adopté le 30 novembre 2016. Toutefois, elle indique que le groupe des personnalités n'a pas été consulté lors de la préparation de l'EDAP, car il avait cessé d'exister en février 2016. La Commission ajoute que deux groupes d'experts, qui sont inscrits au registre, ont ensuite été créés afin de donner des précisions sur l'avis sur l'action préparatoire fourni par le groupe des personnalités [11] .

20. Sur ce point, le plaignant souligne à nouveau que le rapport du groupe des personnalités indique que le groupe avait présenté des « *propositions spécifiques* » et « *une vision claire de la portée de l'action préparatoire, un format réalisable pour sa mise en œuvre* ». Le plaignant estime donc qu'il s'agit d'un conseil sur « *la préparation de propositions législatives et d'initiatives politiques* [12] ».

21. La Médiatrice réitère les observations formulées dans sa lettre d'ouverture de l'enquête, dans laquelle elle a fait observer que le groupe des personnalités semble avoir joué un rôle important dans la préparation du PAED de la Commission, en particulier en ce qui concerne le Fonds européen de la défense.

22. Par exemple, le Médiateur note que le rapport du groupe des personnalités proposait un budget total d'au moins 3,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027 afin de garantir la crédibilité du programme européen de recherche en matière de défense. Alors que la Commission fait valoir que le groupe des personnalités n'a pas été consulté lors de la préparation de l'EDAP, puisqu'il avait cessé d'exister en février 2016, cette proposition a été suivie dans un rapport du Parlement européen sur l'Union européenne de la défense [13] et a été incluse par la Commission dans le PAED. Le Médiateur considère qu'il s'agit sans doute d'une proposition spécifique allant au-delà des conseils stratégiques généraux.

23. Le Médiateur note en outre, en ce qui concerne l'action préparatoire, que le rapport du groupe des personnalités contient également des recommandations sur son champ d'application, sa gouvernance, ses modalités, ses principes et ses ressources.

24. Le Médiateur considère que toutes les recommandations ci-dessus constituent des «



conseils » sur la préparation d'une initiative politique.

25. Le Médiateur souligne qu'une plus grande transparence dans l'élaboration des politiques contribue à une plus grande légitimité de ces politiques.

26. Le Médiateur considère donc que, bien que le groupe des personnalités semble avoir été une structure *ad hoc*, qu'il serait difficile de considérer comme un «groupe d'experts» compte tenu de sa composition, il aurait tout de même dû être soumis à des exigences de transparence appropriées.

27. Cela est particulièrement important lorsque les conseils fournis par le groupe des personnalités sont «de haut niveau» ou «stratégiques» et lorsqu'ils concernent la préparation de « *propositions législatives et d'initiatives politiques* ». Même si le groupe des personnalités ne devait pas être enregistré en tant que groupe d'experts compte tenu de sa composition, il est particulièrement important que ces organes consultatifs soient aussi transparents que possible, compte tenu de leur incidence potentielle sur l'orientation adoptée par la législation et la politique de l'UE.

28. Le Médiateur fait également observer que si des entités hybrides telles que le groupe des personnalités sont autorisées à exercer leurs activités en dehors des exigences de transparence appropriées, simplement en raison de la présence de « *membres politiques* », il serait relativement facile de contourner les règles et principes en matière de transparence. En effet, il défie le bon sens que la Commission puisse éviter de se conformer aux normes en matière de transparence simplement en nommant un commissaire, un député européen ou un membre d'un parlement national à un organe consultatif.

29. De même en ce qui concerne le groupe Sherpa qui a conseillé le groupe des personnalités. Ses travaux ne devraient pas être autorisés à échapper à l'examen public du simple fait qu'il rend compte au groupe des personnalités et non pas directement à la Commission.

30. Le Médiateur note qu'en vertu du régime de transparence en vigueur pour les groupes d'experts, la Commission «[...] met à disposition tous les documents pertinents des groupes et sous-groupes d'experts, y compris les ordres du jour, les procès-verbaux et les observations des participants, soit sur le registre des groupes d'experts, soit via un lien du registre vers un site web spécifique où ces informations peuvent être trouvées. L'accès à ce site Web ne doit pas être soumis [sic] à l'enregistrement de l'utilisateur ou à toute autre restriction. En particulier, les services veillent à la publication de l'ordre du jour et des autres documents de référence pertinents en temps utile avant la réunion, puis à la publication en temps utile des procès-verbaux. Des exceptions à la publication ne sont prévues que lorsqu'il est considéré que la divulgation d'un document porterait atteinte à la protection de tout intérêt public ou privé tel que défini à l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001 [14] ».

31. Le Médiateur estime qu'un degré équivalent de transparence devrait s'appliquer au groupe des personnalités et à tout autre organe ayant un rôle consultatif similaire, qui ne sont pas enregistrés en tant que groupes d'experts. Dans le cas du groupe de personnalités et de



groupes similaires, les mesures de transparence devraient inclure la publication des ordres du jour et des procès-verbaux des réunions et des observations des participants, à l'exception des cas où la divulgation porterait atteinte à la protection d'un intérêt public ou privé tel que défini à l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001.

32. Les règles actuelles en matière de groupes d'experts prévoient que la sélection des membres [15] est effectuée au moyen d'appels à candidatures publics, qui précisent clairement les critères de sélection, y compris l'expertise requise et, le cas échéant, les intérêts à représenter. Lorsque la Commission décide qu'un appel public n'est pas un instrument approprié, le choix des experts est effectué sur la base de critères objectivement vérifiables, qui sont publiés dans le registre [16] .

33. Les règles actuelles prévoient également que, lors de la sélection des membres des groupes, les services de la Commission visent à garantir, dans la mesure du possible, un niveau élevé d'expertise, un équilibre géographique, ainsi qu'une représentation équilibrée du «savoir-faire» et des domaines d'intérêt pertinents, en tenant compte des tâches spécifiques du groupe d'experts, du type d'expertise requis et de la réponse reçue aux appels à candidatures. [17] Le Médiateur estime que ces règles et principes auraient dû s'appliquer de manière transparente à la sélection des **membres non politiques du groupe des personnalités** .

34. La transparence à cet égard aurait dû être particulièrement importante dans le cas du groupe de personnalités, étant donné que les entreprises représentées au sein du groupe pourraient bénéficier d'un financement au titre des programmes sur lesquels il conseille. En fait, il est vrai que les sociétés représentées au sein du groupe ont reçu par la suite un tel financement [18] .

Conclusion

Le Médiateur conclut que la décision de la Commission de ne pas enregistrer le groupe de personnalités en tant que groupe d'experts ne constitue pas une mauvaise administration, étant donné qu'il serait difficile de le considérer comme un «groupe d'experts» compte tenu de sa composition qui comprenait des personnes ayant un mandat politique au niveau des États membres ou au niveau institutionnel de l'UE. Toutefois, la garantie d'une transparence appropriée en ce qui concerne les travaux du groupe des personnalités ne devrait pas dépendre de la qualification de ce groupe en tant que «groupe d'experts». Le Médiateur s'abstient de constater une mauvaise administration dans l'incapacité de la Commission à garantir une transparence appropriée en ce qui concerne les travaux du groupe. Néanmoins, compte tenu du rôle du groupe, il est clair qu'un niveau de transparence, globalement équivalent à celui applicable dans le cas d'un «groupe d'experts», aurait été approprié. Le Médiateur formule une suggestion à cet égard ci-après.

En outre, le Médiateur estime que, pour l'avenir, la Commission devrait prendre des mesures pour faire en sorte que les groupes qui influencent l'élaboration de la politique de l'UE, tels que le groupe des personnalités, soient soumis à des exigences de transparence appropriées.



Suggestions d'amélioration

Dans le cas du groupe des personnalités, la Commission devrait à présent publier les ordres du jour et les procès-verbaux de ses réunions ainsi que les observations de ses participants (sauf lorsque la divulgation porterait atteinte à la protection d'un intérêt public ou privé tel que défini à l'article 4 du règlement (CE) no 1049/2001) .

À l'avenir, la Commission devrait veiller à ce que les règles de transparence applicables aux groupes d'experts, ou des règles largement équivalentes, s'appliquent à toute nouvelle version du groupe de personnalités et à tout organe similaire qui influence l'élaboration de la politique de l'UE.

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, le 19/09/2018

[1]

<https://ec.europa.eu/growth/content/commissioner-bie%C5%84kowska-launches-high-level-group-defence-research>

[Lien]

[2] Institut d'études de sécurité de la Commission européenne, *Groupe de personnalités: Recherche européenne dans le domaine de la défense — Les arguments en faveur d'un programme de R & T dans le domaine de la défense financé par l'UE*, février 2016, disponible à l'adresse suivante: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf

[Lien]

[3] Réponse donnée par la Commission le 14 mars 2017 à la question parlementaire no E-009217/16, disponible à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-009217&language=EN>

[Lien]

[4] Communication du Président à la Commission du 10 novembre 2010, cadre pour les groupes d'experts de la Commission: Règles horizontales et registre public, C(2010) 7649 final.

[5] Décision de la Commission du 30 mai 2016 établissant des règles horizontales relatives à la création et au fonctionnement des groupes d'experts de la Commission, C(2016) 3301 final.



[6] C (2010) 7649, article 8, paragraphe 1, et C(2016) 3301, article 7, paragraphe 2, point a).

[7] C (2010) 7649, article 8, paragraphes 3 et 4, et C(2016) 3301, article 7, paragraphe 2, points d), e).

[8] C(2016) 3301, article 9, paragraphe 2.

[9] Le terme «bureaux» apparaît dans les règles actuelles, mais pas dans les règles précédentes.

[10] Les règles antérieures et actuelles relatives aux groupes d'experts font référence à la participation éventuelle des « *experts du Parlement européen* » aux réunions des groupes d'experts. Il n'est cependant pas clair dans quelle capacité cette participation doit avoir lieu, étant donné que les règles applicables prévoient qu'elles peuvent être invitées à « *assister* » à des réunions. En tout état de cause, la dénomination d'« *experts du Parlement européen* » n'est sans doute pas destinée à couvrir les députés européens.

[11] «As-If Comité du programme pour la recherche dans le domaine de la défense» (E03524); «Groupe consultatif pour l'action préparatoire sur la recherche dans le domaine de la défense» (E03523).

[12] C (2010) 7649, article 3 (Rôle des groupes d'experts) — C(2016) 3301, article 3, paragraphe 1, point a).

[13] Rapport du Parlement européen du 31 octobre 2016 sur l'Union européenne de la défense, 2016/2052(INI).

[14] C(2016) 3301, article 26.

[15] À l'exclusion de certaines catégories de membres, comme indiqué à l'article 10, paragraphe 1, C (2016) 3301.

[16] C(2016) 3301, article 10, paragraphe 1, 2, 4.

[17] C(2016) 3301, article 10, paragraphe 5.

[18] Selon le site web de la plaignante, le plus grand projet attribué dans le cadre de l'action préparatoire, Ocean2020, a été accordé à un consortium dirigé par la société Leonardo S.p.A (anciennement Finmeccanica). Les CEO/Présidents de la société leader et d'autres bénéficiaires étaient membres du Groupe des Personnalités.