

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 1946/2018/KR sur la manière dont le secrétariat général du Conseil informe le public des réunions que le président du Conseil européen et les membres de son cabinet ont avec des représentants d'intérêts

Décision

Affaire 1946/2018/KR - **Ouvert le** 15/11/2018 - **Décision le** 18/06/2019 - **Institution concernée** Conseil de l'Union européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

L'affaire concernait une demande d'une organisation non gouvernementale adressée au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (SGC) en vue de rendre publiques toutes les réunions tenues entre des représentants d'intérêts et le président du Conseil européen, ainsi que des membres de son cabinet («cabinet»).

Le secrétariat général du Conseil a répondu au plaignant que, bien qu'il n'ait pas l'obligation légale de tenir un compte rendu des réunions du président ou des membres du cabinet avec des parties prenantes externes, il s'est engagé à publier les informations pertinentes sur les réunions de manière structurée et proactive.

Au cours de l'enquête, le Médiateur a constaté que des informations sur les réunions tenues par le président du Conseil européen Tusk avec des représentants d'intérêts étaient rendues publiques. Toutefois, aucune information n'est disponible sur les réunions qui pourraient avoir lieu entre les membres du cabinet du président et les représentants d'intérêts.

Le Médiateur a clôturé l'enquête en formulant plusieurs suggestions visant à améliorer les informations que le SGC rend publiques.

Contexte de la plainte



1. Le Conseil européen joue un rôle important dans la définition de l'orientation politique globale, de l'agenda politique et des priorités de l'UE. Le Secrétariat général du Conseil de l'UE (SGC) fournit une assistance administrative au Conseil européen, y compris en ce qui concerne les demandes d'accès du public aux documents. Le plaignant est une organisation non gouvernementale qui, entre autres activités, surveille la manière dont les institutions de l'UE interagissent avec les représentants d'intérêts. Le 21 mars 2018, le plaignant a demandé au SGC de lui donner accès: « *une liste de toutes les réunions de lobby tenues par le président Tusk et/ou son cabinet [1] depuis le 1er janvier 2017. La liste devrait inclure: nom du fonctionnaire, nom de l'organisation rencontrée et nom des personnes présentes, date de la réunion et sujet* » . [2]

2. Le SGC a répondu qu'il n'existait pas de «liste» des «réunions de lobbying». Le SGC a également informé le plaignant que toutes les réunions du président du Conseil européen étaient publiées de manière proactive dans son calendrier de réunions.

3. Le 10 septembre 2018, le plaignant a écrit au SGC pour se plaindre de ce qu'il considérait comme un défaut de mise à disposition ou de publication de la liste de réunions demandée.

4. Le 13 novembre 2018, le SGC a répondu à cette plainte que « *même s'il n'existe aucune disposition juridique imposant au Conseil ou au Conseil européen, en tant qu'institutions, de tenir un compte rendu des réunions de leurs présidents ou des membres de leurs cabinets avec des parties prenantes extérieures, nous restons déterminés à publier des informations pertinentes sur les réunions de manière structurée et proactive* » .

5. Le 14 novembre 2018, le plaignant s'est adressé au Médiateur.

6. Le 3 avril 2019, un groupe multipartite de 97 députés au Parlement européen a attiré l'attention sur la question de la transparence des réunions entre les représentants d'intérêts et le président du Conseil européen et son cabinet. Dans une lettre ouverte, ils ont demandé à la prochaine présidence du Conseil de l'UE [3] d'adopter « *un nouveau régime strict de transparence et d'éthique, y compris la publication par le président et le cabinet de toutes les réunions tenues avec des représentants d'intérêts* » [4] .

L'enquête

7. Le Médiateur a ouvert une enquête pour déterminer si le SGC fournit suffisamment d'informations au public sur les réunions entre le président du Conseil européen et/ou son cabinet et ses représentants d'intérêts [5] , et si ces informations peuvent être facilement accessibles.

8. Au cours de l'enquête, le Médiateur a rencontré le SGC. Le rapport de la réunion a été communiqué au plaignant, qui a présenté des commentaires à ce sujet.



Arguments présentés au Médiateur

9. Le SGC a informé le Médiateur que les réunions du président, y compris celles avec des représentants d'intérêts, étaient publiées en ligne de manière proactive dans le «programme complet du président du Conseil européen» [6] . Il s'agit d'un calendrier public de toutes les réunions du président. Le SGC a indiqué que, compte tenu de la nature des tâches du président, il « *ne rencontre] des représentants d'intérêts que dans des cas exceptionnels et justifiés* ». Le SGC a ajouté que le président ne rencontre des représentants d'intérêts que s'ils « *figurent sur le registre de transparence* » [7] .

10. Le SGC a toutefois précisé qu'il ne disposait d'aucune information sur les réunions entre les membres du cabinet du président et les représentants d'intérêts.

11. Le SGC indique que le statut des fonctionnaires de l'UE [8] définit les règles applicables aux membres du cabinet du président et inclut l'obligation d'agir avec indépendance et impartialité. Le Conseil a en outre adopté un «Code de bonne conduite administrative pour le SGC et son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public» [9] , ainsi qu'un guide d'éthique et de conduite [10] .

12. Le plaignant est d'avis que l'horaire en ligne des réunions du président, qui ne peut être consulté que par date, n'est pas convivial. La majorité des réunions ont lieu avec les dirigeants des gouvernements, les chefs des institutions de l'UE et les présidents d'organisations internationales. Il est difficile de trouver les réunions peu fréquentes avec les représentants d'intérêts. L'horaire en ligne manque également d'informations clés, telles que des détails sur les questions abordées au cours des réunions.

13. Le plaignant a fait valoir que le SGC devrait inscrire les réunions du président du Conseil européen et/ou des membres de son cabinet avec des représentants d'intérêts sur une liste spécifique. Étant donné que ces réunions se limitent à des « *cas exceptionnels et justifiés* », cela ne devrait pas poser de lourde charge administrative. La liste de ces réunions et la publication de ces informations faciliteraient l'examen public.

14. Le plaignant estime que les deux ensembles de règles d'éthique auxquels se réfère le SGC ne sont pas adéquats, étant donné que ni la manière d'interagir avec les représentants d'intérêts en particulier, ni le «registre de transparence».

15. Le plaignant a attiré l'attention sur l'approche différente de la transparence adoptée par la Commission européenne. Contrairement aux commissaires et à leurs cabinets, le président du Conseil européen et son cabinet ne publient pas de manière proactive une liste des représentants d'intérêts qu'ils ont rencontrés.

L'évaluation du Médiateur



16. Les personnes travaillant dans les institutions de l'UE devraient être disposées à rencontrer des personnes et des organisations afin de veiller, dans la mesure du possible, à ce que l'élaboration des politiques tienne compte de la diversité des points de vue et des besoins présents dans la société [11] . Par conséquent, l'examen des questions politiques avec les représentants d'intérêts constitue un élément important et nécessaire de tout rôle de service public, y compris au niveau supérieur. [12] En tant que tel, interagir avec les représentants d'intérêts ne devrait pas, en soi, soulever de préoccupations. Toutefois, le fait d'assurer une transparence adéquate à l'égard de ces réunions peut contribuer à atténuer toute préoccupation du public. Cela vaut clairement pour le président du Conseil européen et son cabinet, étant donné qu'ils soutiennent le Conseil européen dans son rôle d'élaboration des politiques et contribuent à définir la direction et les priorités politiques globales de l'UE.

17. Dans le même temps, le public s'attend légitimement à ce que les institutions de l'UE soient ouvertes quant aux contacts qu'elles ont avec les représentants d'intérêts. L'incompréhension, ou pire, la méfiance pourrait se répandre si le dossier public sur les interactions avec les représentants d'intérêts n'était pas clair, complet, facilement accessible et propice à l'examen du public. Il est dans l'intérêt des institutions de l'UE de fournir ces informations, ce qui contribue à renforcer la confiance du public. Le Médiateur s'est entretenu avec un certain nombre d'institutions de l'UE sur cette question importante, y compris avec le président du Conseil européen [13] .

18. Le Médiateur a également émis des recommandations pratiques pour que les fonctionnaires de l'UE consultent si et quand ils interagissent avec des représentants d'intérêts [14] . Ces recommandations ont été approuvées et appliquées par toute une série d'institutions de l'UE, y compris la Commission.

19. Le Médiateur se félicite de l'engagement pris par le SGC de publier de manière structurée et proactive les informations pertinentes sur les réunions avec les représentants d'intérêts. Pour ce faire, le SGC devrait tenir un registre des réunions tenues entre des représentants d'intérêts et le président du Conseil européen et/ou des membres de son cabinet. Cela permettrait au SGC de s'assurer que sa politique de publication s'appuie sur une pratique de tenue d'enregistrements qui capte toutes les informations pertinentes.

20. Les informations enregistrées doivent inclure la date et le lieu de la réunion, le nom des participants et des organisations — et, le cas échéant, de leurs clients — et les questions abordées. Ces informations devraient être enregistrées dans le système officiel de gestion des dossiers du Conseil. L'enregistrement de ces informations et leur diffusion dans la mesure du possible permettraient au public de mieux comprendre qui et ce qui éclaire l'orientation politique globale et les priorités de l'UE.

21. Le SGC fournit des informations proactives sur les réunions du président du Conseil européen avec des représentants d'intérêts. Le SGC ne semble toutefois pas avoir enregistré de détails significatifs sur ces réunions. Par exemple, les noms des organisations et des personnes présentes ainsi que le thème de la réunion ne sont pas toujours inclus dans la documentation rendue publique par le SGC. L'Ombudsman est d'avis que les noms des



personnes et des organisations présentes — et, le cas échéant, leurs clients — ainsi que les questions abordées devraient être consignés et rendus publics dans la mesure du possible.

22. Si les membres du cabinet du président du Conseil européen rencontrent des représentants d'intérêts, il serait de bonne pratique administrative que le SGC rende publiques l'information. Au minimum, ces renseignements devraient inclure la date et le lieu de la réunion, les noms des personnes et des organisations qui y ont assisté et, le cas échéant, de leurs clients, ainsi que les questions abordées.

23. Le Médiateur se félicite que le président du Conseil européen ne rencontre des représentants d'intérêts que s'ils sont enregistrés dans le registre de transparence. Si les membres de son cabinet rencontrent des représentants d'intérêts, ils devraient également vérifier si les représentants d'intérêts sont inscrits au registre de transparence avant de les rencontrer ou d'accepter une invitation à une manifestation.

24. Il serait également utile que, dans les informations rendues publiques sur les réunions avec les représentants d'intérêts, le SGC fournisse un lien vers l'inscription du représentant d'intérêts dans le registre de transparence.

25. Le Médiateur formulera ci-dessous des suggestions à cette fin.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, le Médiateur clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

Le Médiateur se félicite de l'engagement pris par le Secrétariat général du Conseil de l'UE (SGC) de publier des informations sur les réunions avec les représentants d'intérêts de manière structurée et proactive.

Suggestions

Le SGC devrait tenir un registre complet des réunions tenues entre des représentants d'intérêts et le président du Conseil européen et/ou des membres de son cabinet. Ces informations devraient être consignées dans le système officiel de gestion des dossiers du Conseil et rendues publiques.

Lorsque le calendrier public des réunions du président du Conseil européen énumère les réunions avec les représentants d'intérêts, il devrait inclure le nom des personnes et des organisations présentes — et, le cas échéant, de leurs clients — ainsi que les questions examinées.

Si les membres du cabinet du président du Conseil européen interagissent avec des représentants d'intérêts, le SGC devrait, au minimum, rendre publics les informations



suivantes: la date et le lieu, les noms des personnes et des organisations présentes — et, le cas échéant, leurs clients — ainsi que les questions abordées.

Les membres du cabinet du président ne devraient rencontrer que des représentants d'intérêts inscrits au registre de transparence ou assister à des manifestations organisées par ces derniers.

Les informations que le SGC rend publiques concernant les réunions avec les représentants d'intérêts devraient inclure des liens vers les inscriptions des représentants d'intérêts dans le registre de transparence.

Emily O'Reilly Médiatrice européenne

Strasbourg, le 18/06/2019

[1] Le terme français «cabinet» est fréquemment utilisé pour décrire le cabinet du chef d'une institution de l'UE. Le cabinet du président du Conseil européen se compose de plus de 30 fonctionnaires de l'UE qui conseillent et soutiennent le président dans l'exercice de ses fonctions. Pour plus de détails, voir:
<https://www.consilium.europa.eu/nl/european-council/president/cabinet/> [Lien].

[2] Voir:
https://www.asktheeu.org/en/request/european_council_list_of_lobby_m#incoming-17506 [Lien]

[3] La présidence du Conseil est exercée à tour de rôle entre les États membres de l'UE tous les six mois. Au cours de cette période de six mois, la présidence préside les réunions à tous les niveaux du Conseil, contribuant ainsi à assurer la continuité des travaux de l'UE au sein du Conseil.

[4] Voir:
<https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-04/MEP%20letter%20FINAL%20FINAL.pdf> [Lien].

[5] Aux fins de l'enquête, le Médiateur définit les «représentants d'intérêts» comme étant ceux dont les activités sont menées dans le but d'influencer directement ou indirectement la formulation ou la mise en œuvre des politiques et les processus décisionnels des institutions de



l'Union. Les représentants d'intérêts sont parfois appelés lobbyistes.

[6] Voir:

<https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/president/calendar/?StartDate=2019%2f04%2f27> [Lien].

[7] Le registre de transparence est une base de données qui recense les organisations qui tentent d'influencer le processus législatif et de mise en œuvre des politiques des institutions de l'UE. Le registre rend visible les intérêts poursuivis, par qui et avec quels budgets. De cette façon, le registre permet un examen public, donnant aux citoyens et aux autres groupes d'intérêt la possibilité de suivre les activités des lobbyistes. Voir:

<https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-r> [Lien].

[8] Voir:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501> [Lien].

[9] Décision du secrétaire général du Conseil/haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 25 juin 2001 relative à un code de bonne conduite administrative pour le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public; JO C 189 du 5.7.2001, p. 1. Voir:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705\(01\) &from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705(01) &from=FR) [Lien].

[10] Voir: <https://www.consilium.europa.eu/media/29592/gsc-guide-conduct-en.pdf> [Lien].

[11] Cela est également conforme à l'article 11, paragraphes 1 et 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE), qui dispose que les institutions doivent, par des moyens appropriés, donner aux citoyens et aux organisations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs points de vue dans tous les domaines d'action de l'UE. Les institutions sont également tenues de maintenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les organisations représentatives et la société civile.

[12] Une exception à cette approche générale serait l'interaction avec les représentants d'intérêts de l'industrie du tabac. L'UE est un signataire et un fervent partisan de la «convention-cadre pour la lutte antitabac» de l'Organisation mondiale de la santé (ONU), qui, à l'article 5, paragraphe 5, dispose que: « *Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs politiques de santé publique en matière de lutte antitabac, les Parties prennent des mesures pour protéger ces politiques contre les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac conformément à la législation nationale* ». Les lignes directrices découlant du présent article sont fondées sur des «principes directeurs», dont le premier est libellé comme suit: « *Il y a un conflit fondamental et inconciliable entre les intérêts de l'industrie du tabac et l'intérêt de la politique de santé publique. [...] L'industrie du tabac produit et promeut un produit qui s'est avéré scientifiquement addictif, qui cause des maladies et des décès et qui provoque divers maux sociaux, y compris une pauvreté accrue. Par conséquent, les Parties devraient protéger l'*



industrie du tabac dans toute la mesure du possible la formulation et la mise en œuvre de politiques de santé publique pour la lutte antitabac.».

[13] Voir la lettre du Médiateur du 15 décembre 2017:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/87521> et la réponse du président du Conseil européen du 23 avril 2018:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/96370>

[14] Voir: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/79435> [Lien].